

T-150-88

T-150-88

**Mahmoud Mohammad Issa Mohammad** (*Applicant*)

v.

**Minister of Employment and Immigration; Minister of State for Immigration; and Governor in Council** (*Respondents*)

*INDEXED AS: MOHAMMAD v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION)*

Trial Division, Jerome A.C.J.—Toronto, February 29; Ottawa, March 11, 1988.

*Immigration — Deportation — Applicant granted landing by misrepresenting criminal record — Convicted in 1968 in Greece of offences relating to attack on Israeli airliner — Government ordering deportation inquiry — Extensive media coverage — Certiorari sought quashing s. 27(1) report and s. 27(3) direction for inquiry, and order prohibiting inquiry from proceeding — Applicant given adequate information and opportunity to satisfy Governor in Council or Minister of rehabilitation — Decision to hold inquiry administrative — Fairness not requiring applicant to be involved in s. 27(3) deliberations leading to inquiry — Ministers' comments in House of Commons not indicative of intent to deport without due process — Dual responsibility of Minister: to be fair to applicant while upholding laws of Canada — Adjudicators' expertise combined with right of appeal satisfying requirements of independence and impartiality — Application dismissed.*

*Judicial review — Prerogative writs — Certiorari — Quashing report under s. 27(1) Immigration Act, 1976 and direction for inquiry under s. 27(3) — Prohibition — Applicant granted landing by misrepresenting criminal record — No unfair treatment — Adequate information and opportunity provided to satisfy Governor in Council and Minister of rehabilitation — Decision to hold inquiry administrative — Duty of fairness minimal — Not requiring applicant's involvement in s. 27(3) deliberations — Adjudication process not biased as result of Ministers' comments in House of Commons — Comments, read in entire context, not indicative of intent to deport without due process — Adjudicators' expertise and provision for right of appeal satisfying requirements of independence and impartiality.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Life, liberty and security — Applicant misrepresenting criminal record — Granted permanent resident status — Deportation inquiry*

**Mahmoud Mohammad Issa Mohammad** (*requérant*)

a c.

**Ministre de l'Emploi et de l'Immigration; Ministre d'État à l'Immigration; et le Gouverneur en conseil** (*intimés*)

*b RÉPERTORIÉ: MOHAMMAD c. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION)*

Division de première instance, juge en chef adjoint Jerome—Toronto, 29 février; Ottawa, 11 mars 1988.

*Immigration — Expulsion — Le requérant a obtenu le droit d'établissement par des représentations erronées sur son casier judiciaire — Il a été déclaré coupable en Grèce, en 1968, d'infractions relatives à un attentat commis à bord d'un avion de la ligne israélienne — Le gouvernement ordonne la tenue d'une enquête sur son expulsion — Couverture médiatique importante — Bref de certiorari demandé pour annuler le rapport de l'art. 27(1) et la directive d'enquête de l'art. 27(3) et bref de prohibition pour empêcher la tenue de l'enquête — Le requérant a bénéficié de renseignements appropriés et de la possibilité de convaincre le gouverneur en conseil ou le ministre de sa réhabilitation — La décision de tenir une enquête est de nature administrative — L'équité n'exige pas que le requérant participe aux délibérations visées à l'art. 27(3) concernant la tenue d'une enquête — Les propos des ministres à la Chambre des communes n'indiquent pas qu'ils ont eu l'intention d'expulser le requérant sans qu'il y ait application régulière de la loi — Le ministre exerce une double responsabilité: il doit être juste envers le requérant mais il doit aussi faire respecter les lois du Canada — L'expertise des arbitres et le droit d'appel rencontrent les conditions d'un processus décisionnel impartial et indépendant — Demande rejetée.*

*g Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Certiorari — Annulation du rapport de l'art. 27(1) de la Loi sur l'immigration de 1976 et des directives d'enquête en vertu de l'art. 27(3) — Prohibition — Le requérant a obtenu le droit d'établissement en vertu de déclarations erronées sur son casier judiciaire — Absence de traitement inéquitable — Le requérant a bénéficié de renseignements appropriés et de la possibilité de convaincre le gouverneur en conseil et le ministre de sa réhabilitation — La décision de tenir une enquête est de nature administrative — Caractère minimal de l'obligation d'agir équitablement — Cette obligation n'exige pas que le requérant participe aux délibérations de l'art. 27(3) — Le processus décisionnel n'est pas entaché de partialité par suite des propos des ministres en Chambre — Les propos, pris dans leur contexte, n'indiquent pas une intention d'expulser le requérant sans qu'il y ait application régulière de la loi — L'expertise des arbitres et le droit d'appel rencontrent les conditions d'un processus décisionnel impartial et indépendant.*

*i Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — Déclarations erronées du requérant sur son casier judiciaire — Statut de résident permanent accordé — Ordon-*

ordered — Whether, as permanent resident, applicant deprived of Charter rights should deportation order issue.

The applicant and his family were granted permanent resident status in February 1987. In December 1987, the applicant was asked to report to an immigration officer regarding his former activities. The Immigration Department had found out that the applicant had been convicted in Greece, in 1968, of offences relating to the attack on an Israeli airliner in which one person was killed. The applicant had two options: to leave voluntarily or, to submit to a deportation inquiry. He was told that he would be given until the end of January 1988 to leave voluntarily. However, on January 20, he was served with a notice of inquiry. According to the immigration officer, the government had ordered the inquiry because of pressure from the media. The applicant seeks an order for *certiorari* quashing the report made under subsection 27(1) of the *Immigration Act, 1976* and the direction for inquiry made under subsection 27(3), and an order prohibiting the deportation inquiry from proceeding. The applicant submits that he was treated unfairly in that he was not given the opportunity to satisfy either the Governor in Council that he had been rehabilitated since his crime or the Minister that it would not be detrimental to the national interest to allow him to remain in Canada. He further submits that he is entitled to a higher standard of fairness than was required in *Kindler v. MacDonald*, [1987] 3 F.C. 34 (C.A.) since, as a permanent resident, he will be deprived of his rights under the Charter should a deportation order issue. With respect to the relief of prohibition, the applicant asserts that the adjudication process has been tainted with bias because of certain Ministers' comments in the House of Commons allegedly indicating that a decision had been made prior to the inquiry. It is further submitted that the inquiry would infringe his right to be heard by an independent and impartial tribunal in view of the position of the adjudicator within the Department (the institutional bias argument).

*Held*, the application should be dismissed.

The applicant's argument that he was treated unfairly in that he was not given the opportunity to satisfy either the Governor in Council or the Minister, was rejected. The applicant had relied on the Immigration Appeal Board decision in *Simpson v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* which stands for the proposition that an applicant must be given the opportunity to satisfy the Minister as to his rehabilitation. No authority could be cited where the *Simpson* principle had been applied to persons who attained landing by misrepresenting their criminal record. Moreover, the words "have satisfied the Governor in Council (or Minister)" in paragraphs 19(1)(c) and (e) of the Act are in the past tense, thereby providing an exemption for those who have already taken steps to show their rehabilitation. Finally, adequate information and opportunity to make submissions were provided in this case. The immigration officer fairly outlined the Department's concerns and the legislative provisions at play. The applicant was given the opportunity to consult counsel. It is significant that it is still open to the applicant in the course of the proceedings under subsection 32(2) or paragraph 72(1)(b) to establish his rehabilitation. The immigration officer was not required, in the

nance d'enquête sur expulsion — À titre de résident permanent, le requérant sera-t-il privé des droits garantis par la Charte si l'ordonnance d'expulsion est rendue?

En février 1987, le requérant et sa famille ont obtenu le statut de résident permanent. En décembre 1987, un agent d'immigration a demandé au requérant de se présenter à une entrevue concernant ses antécédents. Le ministère de l'Immigration avait découvert que le requérant avait été déclaré coupable en Grèce, en 1968, d'infractions relatives à un attentat commis à bord d'un avion de la ligne aérienne israélienne au cours duquel une personne avait été tuée. Le requérant avait deux options: quitter le pays de plein gré ou se soumettre à une enquête portant sur son expulsion. On lui a dit qu'il aurait jusqu'à la fin janvier 1988 pour quitter de plein gré. Cependant, le 20 janvier, on lui a signifié un avis d'enquête. Selon l'agent d'immigration, le gouvernement a ordonné la tenue de l'enquête en raison des pressions exercées par les médias. Le requérant cherche à obtenir bref de *certiorari* pour annuler le rapport effectué en application du paragraphe 27(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976* et les directives d'enquête visées au paragraphe 27(3) ainsi qu'une ordonnance interdisant la tenue de l'enquête sur expulsion. Le requérant prétend qu'il n'a pas été traité équitablement parce qu'on ne lui a pas donné l'occasion d'établir à la satisfaction du gouverneur en conseil qu'il s'était réhabilité ou, à la satisfaction du ministre, que lui permette de demeurer au Canada ne serait pas préjudiciable à l'intérêt national. Il soutient de plus qu'il a droit de bénéficier d'une norme d'équité supérieure à celle requise selon l'arrêt *Kindler c. MacDonald*, [1987] 3 C.F. 34 (C.A.), puisque à titre de résident permanent, il sera privé des droits que lui reconnaît la Charte si une ordonnance d'expulsion est rendue. En ce qui concerne le bref de prohibition, le requérant prétend que le processus décisionnel a été entaché de partialité en raison des propos tenus par certains ministres à la Chambre des communes et qui indiqueraient qu'une décision aurait été prise avant la tenue de l'enquête. On prétend de plus que l'enquête porterait atteinte à son droit d'être entendu par un tribunal impartial et indépendant en raison de la position de l'arbitre au sein du ministère (l'argument de la partialité institutionnalisée).

*Jugement*: la demande devrait être rejetée.

L'argument du requérant qu'il a été traité inéquitablement parce qu'on ne lui a pas donné l'occasion de satisfaire le gouverneur en conseil ou le ministre a été rejeté. Le requérant avait invoqué la décision *Simpson c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* de la Commission d'appel de l'immigration selon laquelle il faut accorder au requérant la possibilité d'établir à la satisfaction du ministre qu'il s'est réhabilité. Aucune décision dans laquelle le principe de la décision *Simpson* a été appliqué à des personnes qui avaient obtenu le droit d'établissement par des représentations erronées sur leur casier judiciaire n'a été présentée. En outre, l'expression dans la version anglaise des alinéas 19(1)(c) et (e) de la Loi «have satisfied the Governor in Council (or Minister)» est employée au passé et offre ainsi une exception à ceux qui ont déjà entrepris des démarches pour établir leur réhabilitation. Enfin, le requérant a bénéficié de renseignements appropriés et de la possibilité de présenter des arguments en l'espèce. L'agent d'immigration a exposé avec justesse les préoccupations du ministère et expliqué les dispositions applicables de la Loi. Le requérant a eu l'occasion de consulter un avocat. Il est important de constater que le requérant a toujours la possibilité

circumstances of this case, to do anything further before a report could be prepared. The officer was therefore within her jurisdiction to make the report.

The applicant's argument based on the Federal Court of Appeal decision in *Kindler v. MacDonald* fails. In that case, it was held that the decision to order an inquiry under subsection 27(3) was an administrative one. The duty of fairness was found to be minimal. As MacGuigan J. pointed out the decision involved is "merely a decision to hold a hearing, not to deprive the applicant of his rights to life, liberty or security of the person". The ruling in *Kindler* as to the nature of a subsection 27(3) decision is unrelated to the status of the individual before the Court. It applies to persons having an illegal status (such as *Kindler*) as well as to landed immigrants (such as the applicant herein). The latter retains throughout the inquiry process important substantive and procedural rights (see subsections 70(1) and 72(1) of the Act). Fairness does not require that he be involved in the subsection 27(3) deliberations which lead only to the conduct of an inquiry.

The argument that the decision to hold an inquiry was taken for an improper motive since it resulted from media coverage and from statements made by the Ministers in the House of Commons also fails. There were no statements of intent to deport without due process. What was indicated by the respondents' representatives was that, because of the high profile of the case, the applicant would have to accelerate his choice to leave the country voluntarily or stay and submit to an inquiry. The applicant delayed and the inquiry was ordered. The immigration considerations which led to the decision were valid.

The submission that the adjudication process has been tainted with bias because of the Ministers' comments in the House of Commons was rejected. The Minister of Employment and Immigration is required, under the scheme of the Act, to take a position with regard to each applicant. He has a dual responsibility: he must be fair to the applicant while upholding the laws of Canada and the policies of Parliament. That position must always be determined before the case is heard. The process does not become improper because the Minister has stated his position publicly. Moreover, the comments complained of must be placed in their context. In situations where bias is allegedly revealed in a public address, it has been held that the address must be considered as a whole, not minutely examined. Here, other portions of the *Hansard* transcript indicated that due process would be applied and that all necessary legal procedures would be followed. Finally, the persons delivering the controversial remarks were not the decision-makers, unlike the usual cases where the "speaker" is the decision-maker. While the Ministers' comments might have been more temperate, nevertheless, placed in their proper context, they did not have the effect of tainting the adjudicative process with bias.

d'établir sa réhabilitation au cours des procédures visées au paragraphe 32(2) ou à l'alinéa 72(1)b). L'agent d'immigration n'avait plus d'autre obligation à remplir avant qu'un rapport sur la situation du requérant soit rédigé. Par conséquent, l'agent avait compétence pour rédiger le rapport.

a

L'argument du requérant fondé sur l'arrêt *Kindler c. MacDonald* de la Cour d'appel est rejeté. Dans cette affaire, la Cour a conclu que la décision d'ordonner la tenue d'une enquête selon le paragraphe 27(3) était de nature administrative. La Cour a conclu que l'obligation d'agir équitablement était minime. Comme le juge MacGuigan l'a souligné, «il s'agit simplement de décider si une enquête doit être tenue et non de priver le requérant de son droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne». La conclusion dans l'arrêt *Kindler* quant à la nature d'une décision prise en vertu du paragraphe 27(3) ne concernait pas le statut de la personne présente devant la Cour. Elle s'applique tant aux personnes qui ne bénéficient pas d'un statut légal (comme *Kindler*) qu'aux immigrants qui ont obtenu le droit d'établissement (comme le requérant en l'espèce). Celui-ci conserve tout au long de la procédure d'enquête des droits importants quant au fond et à la procédure (voir les paragraphes 70(1) et 72(1) de la Loi). L'équité n'exige pas que le requérant participe aux délibérations visées au paragraphe 27(3) qui ne portent que sur la tenue d'une enquête.

c

d

L'argument que la décision de tenir une enquête a été prise pour un motif illégitime parce qu'elle découlait des déclarations des ministres en Chambre et de la publicité des médias est également rejeté. Il n'y a pas eu de déclaration d'intention d'expulser le requérant sans observer de procédure équitable. Les représentants des intimés ont indiqué qu'en raison de l'intérêt marqué de cette affaire, le requérant devait choisir rapidement entre quitter le pays de plein gré ou rester et se soumettre à une enquête. Le requérant ayant tardé à manifester son choix, la tenue de l'enquête a été ordonnée. Les considérations en matière d'immigration qui ont été à l'origine de ce choix étaient valides.

e

f

La prétention que le processus décisionnel a été entaché de partialité en raison des propos des ministres en Chambre a été rejetée. Sous le régime de la Loi, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration doit prendre position à l'égard de chaque requérant. Il a une double responsabilité: il doit être juste à l'égard du requérant mais il doit aussi faire observer les lois du Canada et les politiques du Parlement. Cette politique doit toujours être établie avant l'audition du cas. Le processus ne devient pas irrégulier parce que le ministre a établi sa position publiquement. En outre, les propos dont on se plaint doivent être replacés dans leur contexte. Dans les cas où l'on prétend que des propos tenus publiquement s'avèrent partiels, les tribunaux ont déclaré que ceux-ci doivent être examinés dans leur ensemble et non dans leurs moindres détails. D'autres extraits du *Hansard* révèlent que le requérant bénéficierait de l'application régulière de loi et que toutes les procédures judiciaires nécessaires seraient respectées. Enfin, les auteurs des propos controversés n'étaient pas les décideurs alors que dans les cas habituels, la personne qui prononce le discours est le décideur. Bien que les propos des ministres auraient pu être plus nuancés, ils n'ont pu toutefois avoir eu pour effet d'entacher de partialité tout le processus décisionnel.

g

h

i

j

The submission that the adjudicator's position is tainted by institutional bias is also without merit. The structure and practice of the Adjudication Directorate of the Department need not provide for a tribunal which enjoys the same degree of independence as a court or even as the Immigration Appeal Board. The adjudicators fall somewhere between the other employees of the Department and the members of the Immigration Appeal Board in terms of independence. The adjudicative system provides for an initial decision by a person within the Department who has been trained in the relevant subject areas; it also provides for appeals to a more independent tribunal. This combination of expertise and the right of appeal was held in *MacKay v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 370 to satisfy the requirements of independence and impartiality. The adjudicator must be free from real or apparent interference in his decision making process. That standard has been met. There was no evidence that a Minister has ever directed an adjudicator to decide in a particular way.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), s. 7.
- Criminal Code*, R.S.C. 1970, c. C-34, ss. 76.2(b) (as added by S.C. 1972, c. 13, s. 6), 83(1)(a) (as am. by S.C. 1976-77, c. 53, s. 3), 217.
- Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 19(1)(c),(e), 27(1)(a),(e),(3), 32(2), 59, 60, 61, 70(1), 72(1).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### FOLLOWED:

*Kindler v. MacDonald*, [1987] 3 F.C. 34 (C.A.); *Cac-camo v. Minister of Manpower and Immigration*, [1978] 1 F.C. 366; (1977), 16 N.R. 405 (C.A.); aff'g [1977] 2 F.C. 438 (T.D.).

##### APPLIED:

*Van Rassel v. Canada (Superintendent of the RCMP)*, [1987] 1 F.C. 473 (T.D.).

##### DISTINGUISHED:

*Simpson v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1987), 3 Imm. L.R. (2d) 20 (I.A.B.); *Tsang v. Canada (Minister of Employment & Immigration)*, decision dated 7/1/88, I.A.B., not yet reported; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 122; *Re Multi-Malls Inc. et al. and Minister of Transportation and Communications et al.* (1976), 14 O.R. (2d) 49 (C.A.); *R. c. Vermette*, [1984] C.A. 466; (1984), 16 C.C.C. (3d) 532 (Qué.); *R. v. Pickersgill et al., Ex parte Smith et al.* (1970), 14 D.L.R. (3d) 717 (Man. Q.B.).

La prétention que l'attitude de l'arbitre est entachée de partialité institutionnalisée est également non fondée. La structure et la pratique de la Direction de l'arbitrage du ministère n'ont pas à prévoir l'existence d'un tribunal qui agisse avec le même degré d'indépendance qu'une cour ou même que la Commission d'appel de l'immigration. En termes d'indépendance, les arbitres se situent quelque part entre les autres employés du ministère et les membres de la Commission d'appel de l'immigration. Le système d'arbitrage prévoit qu'une décision initiale sera prise par une personne du ministère qui a reçu une formation dans les domaines pertinents; il prévoit également que la décision peut être portée en appel devant un tribunal plus indépendant. L'expertise et le droit d'appel rencontrent les conditions d'un processus décisionnel indépendant et impartial selon l'arrêt *MacKay c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 370. L'arbitre doit être à l'abri de toute intervention réelle ou apparente dans le cadre du processus décisionnel. Cette norme a été respectée. Il n'y a aucune preuve qu'un ministre ait déjà obligé un arbitre à rendre une décision dans un sens particulier.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 7.
- Code criminel*, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 76.2(b) (ajouté par S.C. 1972, chap. 13, art. 6), 83(1)(a) (mod. par S.C. 1976-77, chap. 53, art. 3), 217.
- Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 19(1)(c),(e), 27(1)(a),(e),(3), 32(2), 59, 60, 61, 70(1), 72(1).

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS SUIVIES:

*Kindler c. MacDonald*, [1987] 3 C.F. 34 (C.A.); *Cac-camo c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1978] 1 C.F. 366; (1977), 16 N.R. 405 (C.A.); confirmant [1977] 2 C.F. 438 (1<sup>re</sup> inst.).

##### DÉCISION APPLIQUÉE:

*Van Rassel c. Canada (Surintendant de la GRC)*, [1987] 1 C.F. 473 (1<sup>re</sup> inst.).

##### DISTINCTION FAITE AVEC:

*Simpson c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1987), 3 Imm. L.R. (2d) 20 (C.A.I.); *Tsang c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, décision en date du 7-1-88, C.A.I., encore inédite; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 122; *Re Multi-Malls Inc. et al. and Minister of Transportation and Communications et al.* (1976), 14 O.R. (2d) 49 (C.A.); *R. c. Vermette*, [1984] C.A. 466; (1984), 16 C.C.C. (3d) 532 (Qué.); *R. v. Pickersgill et al., Ex parte Smith et al.* (1970), 14 D.L.R. (3d) 717 (B.R. Man.).

## DÉCISIONS CITÉES:

*Anderson v. Minister of Employment and Immigration*, [1981] 2 F.C. 30; (1980), 113 D.L.R. (3d) 243 (C.A.); *Muliadi v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1986] 2 F.C. 205 (C.A.); *Fulay v. Minister of Employment and Immigration*, T-152-83, Jerome A.C.J., order dated 19/4/84, F.C.T.D., not reported; *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; 14 C.R.R. 13; *Valente v. The Queen et al.*, [1985] 2 S.C.R. 673; *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, [1978] 1 S.C.R. 369; *The Judges v. Attorney-General for Saskatchewan* (1937), 53 T.L.R. 464 (P.C.); *MacKay v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 370.

## AUTHORS CITED

Canada, *Débats de la Chambre des communes*, vol. 129, n° 236, 2<sup>e</sup> Sess., 33<sup>e</sup> Lég. 18 janvier 1988, à la p. 12001.  
 Canada, *Débats de la Chambre des communes*, vol. 129, n° 237, 2<sup>e</sup> Sess., 33<sup>e</sup> Lég. 19 janvier 1988, aux p. 12055, 12057.  
 Canada, *Débats de la Chambre des communes*, vol. 129, n° 238, 2<sup>e</sup> Sess., 33<sup>e</sup> Lég. 20 janvier 1988, à la p. 12095.  
 Canada, *House of Commons Debates*, Vol. 129, No. 236 2nd Sess., 33rd Parl. January 18, 1988, at p. 12001.  
 Canada, *House of Commons Debates*, Vol. 129, No. 237, 2nd Sess., 33rd Parl. January 19, 1988, at pp. 12055, 12057.  
 Canada, *House of Commons Debates*, Vol. 129, No. 238, 2nd Sess., 33rd Parl. January 20, 1988, at p. 12095.

## COUNSEL:

*Marlys Edwardh, Barbara Jackman and Lorne Waldman* for applicant.  
*David Sgayias and Michael Duffy* for respondents.

## SOLICITORS:

*Ruby & Edwardh*, Toronto, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondents.

*The following are the reasons for order rendered in English by*

JEROME A.C.J.: The applicant seeks orders of *certiorari* and prohibition quashing the subsection 27(1) report on him [*Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52] and the direction for inquiry under subsection 27(3) and prohibiting the adjudicator from proceeding to hear his case.

## DÉCISIONS CITÉES:

*Anderson c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1981] 2 C.F. 30; (1980), 113 D.L.R. (3d) 243 (C.A.); *Muliadi c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1986] 2 C.F. 205 (C.A.); *Fulay c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, T-152-83, Jerome J.C.A., ordonnance en date du 19-4-84, C.F. 1<sup>re</sup> inst., non publiée; *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; 14 C.R.R. 13; *Valente c. La Reine et autres*, [1985] 2 R.C.S. 673; *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369; *The Judges v. Attorney-General for Saskatchewan* (1937), 53 T.L.R. 464 (P.C.); *MacKay c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 370.

## DOCTRINE

Canada, *Débats de la Chambre des communes*, vol. 129, n° 236, 2<sup>e</sup> Sess., 33<sup>e</sup> Lég. 18 janvier 1988, à la p. 12001.  
 Canada, *Débats de la Chambre des communes*, vol. 129, n° 237, 2<sup>e</sup> Sess., 33<sup>e</sup> Lég. 19 janvier 1988, aux p. 12055, 12057.  
 Canada, *Débats de la Chambre des communes*, vol. 129, n° 238, 2<sup>e</sup> Sess., 33<sup>e</sup> Lég. 20 janvier 1988, à la p. 12095.  
 Canada, *House of Commons Debates*, Vol. 129, No. 236, 2nd Sess., 33rd Parl. January 18, 1988, at p. 12001.  
 Canada, *House of Commons Debates*, Vol. 129, No. 237, 2nd Sess., 33rd Parl. January 19, 1988, at pp. 12055, 12057.  
 Canada, *House of Commons Debates*, Vol. 129, No. 238, 2nd Sess., 33rd Parl. January 20, 1988, at p. 12095.

## AVOCATS:

*Marlys Edwardh, Barbara Jackman et Lorne Waldman* pour le requérant.  
*David Sgayias et Michael Duffy* pour les intimés.

## PROCUREURS:

*Ruby & Edwardh*, Toronto, pour le requérant.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour les intimés.

*Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par*

LE JUGE EN CHEF ADJOINT JEROME: Le requérant cherche à obtenir un bref de *certiorari* annulant le rapport effectué à son sujet en application du paragraphe 27(1) [*Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, chap. 52] et la directive d'enquête en application du paragraphe 27(3), ainsi qu'un bref de prohibition interdisant à l'arbitre d'entendre sa cause.

The applicant entered the country with his family on February 25, 1987 pursuant to visas issued them in Spain. At time of entry they were granted permanent resident status.

On December 21, 1987 the applicant spoke on the telephone with Mr. C. Fiamelli, an immigration officer, who requested that he come in for an interview regarding his background, his previous activities and a problem that had arisen. The interview took place December 29, 1987. At the interview Mr. Fiamelli showed the applicant three files and some photographs. The applicant understood from these that the Immigration Department now knew he had been convicted in Greece in 1968 of offences relating to the attack on an Israeli El Al Airliner in which one person was killed.

Mr. Fiamelli offered the applicant two options. One was to leave the country voluntarily, in which case no enforcement proceedings would be taken. His family would be permitted to stay in Canada and he could visit them if he obtained a Minister's permit. Mr. Fiamelli suggested that the applicant would be given until the end of January to leave voluntarily.

The second option, if he did not leave voluntarily, was a deportation inquiry. If an order was made as a result, his family would be affected as well. The applicant was informed of the three grounds on which an inquiry would be held. Mr. Fiamelli wrote down the relevant section numbers and gave them to him.

At the end of the interview the applicant indicated he wished to speak with his lawyer. He met with his solicitor, Mr. Brian Pennell, on December 31, 1987 and told him everything Mr. Fiamelli had said. Mr. Pennell contacted Mr. Fiamelli and arranged a meeting for January 15, 1988, which the lawyer later had to postpone. Several telephone calls between Mr. Pennell and Mr. Fiamelli followed.

On January 20, 1988 the applicant met with his lawyer and Mr. Fiamelli and was served with a notice of inquiry. The applicant expressed surprise at this because he had understood he would have until the end of January before an inquiry was instituted.

Le 25 février 1987, le requérant et sa famille sont arrivés au pays munis de visas qui leur avaient été délivrés en Espagne. Le statut de résident permanent leur a été accordé au moment de leur arrivée.

Le 21 décembre 1987, le requérant a eu une conversation téléphonique avec M. C. Fiamelli, un agent d'immigration, qui lui a demandé de se présenter à une entrevue portant sur ses antécédents, ses activités antérieures et un problème qui venait d'être soulevé. L'entrevue a eu lieu le 29 décembre 1987. Au cours de celle-ci, M. Fiamelli a montré au requérant trois dossiers et quelques photographies. C'est alors que le requérant a compris que le ministère de l'Immigration savait maintenant qu'il avait été déclaré coupable en Grèce, en 1968, d'infractions relatives à un attentat commis à bord d'un avion de la ligne aérienne israélienne El Al au cours duquel une personne avait été tuée.

M. Fiamelli a présenté au requérant deux options. La première permettait au requérant de quitter le pays de son plein gré, et dans ce cas, aucune mesure d'exécution ne serait prise. Sa famille serait autorisée à rester au Canada et il pourrait la visiter en obtenant un permis du ministre. M. Fiamelli a proposé d'accorder au requérant jusqu'à la fin janvier pour quitter de plein gré.

L'autre option, s'il ne quittait pas de plein gré, était une enquête portant sur son expulsion. Si une ordonnance d'expulsion était rendue, sa famille en souffrirait également. Le requérant a été avisé des trois motifs pour lesquels une enquête aurait lieu. M. Fiamelli a inscrit les articles de la loi applicables et les lui a remis.

À la fin de l'entrevue, le requérant a indiqué qu'il voulait voir son avocat. Le 31 décembre 1987, il rencontrait son procureur, M<sup>e</sup> Brian Pennell, et lui racontait tout ce que M. Fiamelli avait dit. M<sup>e</sup> Pennell a communiqué avec M. Fiamelli et convenu de le rencontrer le 15 janvier 1988, date qu'il a dû plus tard reporter. Plusieurs conversations téléphoniques entre M<sup>e</sup> Pennell et M. Fiamelli ont eu lieu par la suite.

Le 20 janvier 1988, le requérant a rencontré son avocat et M. Fiamelli; un avis d'enquête lui a alors été signifié. Le requérant est resté surpris parce qu'il avait cru qu'il avait jusqu'à la fin janvier avant qu'une enquête soit entreprise.

The inquiry commenced on January 25, 1988. Before it began Mr. Fiamelli told the applicant, in response to his question, why an inquiry was being held, that the government had ordered it because of pressure resulting from the media.

The applicant claims he was not aware or informed by Mr. Fiamelli that he could make representations to the Governor in Council or the Minister to show that he had been rehabilitated since his crime, that it would not be detrimental to the national interest to allow him to remain in Canada or that an inquiry should not be held for humanitarian and compassionate reasons. Counsel for the applicant conceded, however, that the interview Mr. Fiamelli had with the applicant was quite proper. The criticism is that the officer did not do enough because he did not go on to elaborate, not only on the applicant's options, but also as to how he might pursue them.

The further facts relied on by the applicant are that on January 18, 19 and 20, 1988 three Ministers of the Crown, the Solicitor General, the Minister of Employment and Immigration and the Minister of State for Immigration, made a series of statements in the House of Commons and elsewhere concerning the applicant's case. The *Hansard* transcript for those days was submitted in evidence and reveals that the Ministers stated, among other things, that the applicant had given false information in order to get into Canada, that he was a convicted terrorist and that the government's primary objective was to get this man out of the country.

The statutory provisions relevant to this application are sections 19(1)(c) and (e), 27(1)(a) and (e) and 27(3) of the *Immigration Act, 1976*:

19. (1) No person shall be granted admission if he is a member of any of the following classes:

(c) persons who have been convicted of an offence that, if committed in Canada, constitutes or, if committed outside Canada, would constitute an offence that may be punishable under any Act of Parliament and for which a maximum term of imprisonment of ten years or more may be imposed,

L'enquête a commencé le 25 janvier 1988. Avant son ouverture, M. Fiamelli a répondu au requérant qui l'interrogeait sur les raisons de la tenue de l'enquête que le gouvernement en avait ordonné la tenue à cause des pressions exercées par les médias.

Le requérant soutient que M. Fiamelli ne l'a pas avisé qu'il pouvait présenter des arguments au gouverneur en conseil ou au ministre pour établir qu'il s'était réhabilité depuis la perpétration de son crime, que lui permettre de demeurer au Canada ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national et que pour des considérations d'ordre humanitaire une enquête ne devrait pas être tenue. L'avocat du requérant a cependant reconnu que l'entrevue de M. Fiamelli avec le requérant s'était déroulée tout à fait convenablement. La critique, c'est que l'agent n'a pas déployé suffisamment d'efforts, non seulement en ne précisant pas les options offertes au requérant mais également en ne précisant pas les moyens de les exercer.

Selon les autres faits sur lesquels s'appuie le requérant, les 18, 19 et 20 janvier 1988, trois ministres de la Couronne, le solliciteur général, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration et le ministre d'État à l'Immigration, ont fait une série de déclarations en Chambre et à l'extérieur de celle-ci au sujet de la situation du requérant. La transcription contenue dans le *Hansard* au cours de ces jours a été présentée en preuve et révèle que les ministres ont notamment déclaré que le requérant avait fourni de faux renseignements afin d'entrer au Canada, qu'il avait été déclaré coupable de terrorisme et que l'objectif primordial du gouvernement était de s'en débarrasser.

Les dispositions législatives pertinentes en l'espèce sont les alinéas 19(1)c) et e), 27(1)a) et e) et le paragraphe 27(3) de la *Loi sur l'immigration de 1976*:

19. (1) Ne sont pas admissibles

c) les personnes qui ont été déclarées coupables d'une infraction qui constitue, qu'elle ait été commise au Canada ou à l'étranger, une infraction qui peut être punissable, en vertu d'une loi du Parlement, d'une peine maximale d'au moins dix ans d'emprisonnement, à l'exception de celles qui établissent

except persons who have satisfied the Governor in Council that they have rehabilitated themselves and that at least five years have elapsed since the termination of the sentence imposed for the offence;

(e) persons who have engaged in or who there are reasonable grounds to believe will engage in acts of espionage or subversion against democratic government, institutions or processes, as they are understood in Canada, except persons who, having engaged in such acts, have satisfied the Minister that their admission would not be detrimental to the national interest;

27. (1) Where an immigration officer or peace officer has in his possession information indicating that a permanent resident is a person who

(a) if he were an immigrant, would not be granted landing by reason of his being a member of an inadmissible class described in paragraph 19(1)(c), (d), (e) or (g) or in paragraph 19(2)(a) due to his having been convicted of an offence before he was granted landing,

(e) was granted landing by reason of possession of a false or improperly obtained passport, visa or other document pertaining to his admission or by reason of any fraudulent or improper means or misrepresentation of any material fact, whether exercised or made by himself or by any other person, or

he shall forward a written report to the Deputy Minister setting out the details of such information.

(3) Subject to any order or direction of the Minister, the Deputy Minister shall, on receiving a report pursuant to subsection (1) or (2), and where he considers that an inquiry is warranted, forward a copy of that report and a direction that an inquiry be held to a senior immigration officer.

The applicant's arguments with respect to these provisions are divided into three major components, one of which was dealt with by each of his three counsel. These are: *certiorari*, prohibition and remedies.

#### I: Certiorari

The applicant attacks each of the subsection 27(1) report and the subsection 27(3) inquiry direction on the grounds of jurisdiction and fairness.

à la satisfaction du gouverneur en conseil qu'elles se sont réhabilitées et que cinq ans au moins se sont écoulés depuis l'expiration de leur peine;

e) les personnes qui se sont livrées à des actes d'espionnage ou de subversion contre des institutions démocratiques au sens où cette expression s'entend au Canada, ou au sujet desquelles il y a de bonnes raisons de croire qu'elles se livreront à de tels actes, à l'exception de celles qui, s'y étant livrées, ont établi à la satisfaction du Ministre que leur admission ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national;

27. (1) Tout agent d'immigration ou agent de la paix, en possession de renseignements indiquant qu'un résident permanent

a) ne remplit pas les conditions d'obtention du droit d'établissement du fait de son appartenance à l'une des catégories non admissibles visées aux alinéas 19(1)c), d), e) ou g) ou à l'alinéa 19(2)a) par suite d'une déclaration de culpabilité faite à son égard avant l'obtention du droit d'établissement,

e) a obtenu le droit d'établissement soit sur présentation d'un passeport, visa ou autre document relatif à son admission faux ou obtenu irrégulièrement, soit par des moyens frauduleux ou irréguliers soit grâce à une représentation erronée d'un fait important, que ces moyens aient été exercés ou ces représentations faites par ledit résident ou par un tiers, ou

f) doit adresser un rapport écrit et circonstancié au sous-ministre à ce sujet.

(3) Sous réserve des instructions ou directives du Ministre, le sous-ministre saisi d'un rapport visé aux paragraphes (1) ou (2), doit, au cas où il estime que la tenue d'une enquête s'impose, adresser à un agent d'immigration supérieur une copie de ce rapport et une directive prévoyant la tenue d'une enquête.

h) Les arguments du requérant portant sur ces dispositions sont divisés en trois parties principales, chacune d'elles étant présentée par l'un de ses trois avocats. Ces trois parties sont les suivantes: le bref de *certiorari*, le bref de prohibition et les i) redressements.

#### I: Le bref de certiorari

Le requérant conteste le rapport visé au paragraphe 27(1) et la directive d'enquête visée au paragraphe 27(3) pour des motifs de compétence et d'équité.

A: Subsection 27(1) report

The report is based on three grounds. The applicant is alleged to be described in paragraphs 27(1)(a) and 27(1)(e) because

1. he is a person who, if he were an immigrant, would not be granted landing by reason of his being a member of an inadmissible class described in paragraph 19(1)(c) as he has been convicted of an offence before he was granted landing;

2. he is a person who, if he were an immigrant, would not be granted landing because he is described in paragraph 19(1)(e), namely a person who has engaged in acts of espionage or subversion against democratic government, institutions or processes and

3. he is described in paragraph 27(1)(e) because he is a person who was granted landing by reason of misrepresentation of a material fact.

The facts given in the report to support these grounds are: that the applicant was convicted on March 26, 1970 at Athens, Greece of offences equivalent to those under sections 217, 83(1)(a) [as am. by S.C. 1976-77, c. 53, s. 3] and 76.2(b) [as added by S.C. 1972, c. 13, s. 6] of the Canadian *Criminal Code* [R.S.C. 1970, c. C-34] which carry maximum sentences of over 10 years; that he has committed a terrorist act and is a member of the Popular Front for the Liberation of Palestine which is dedicated to the overthrow of the Israeli government; and that he was granted landing by misrepresentation in that he stated on his application he had never been convicted of a criminal offence.

It should be noted first that the applicant does not dispute the third ground for the report: misrepresentation. As a result, his request to quash the entire report cannot be granted as that ground alone is sufficient to sustain it. He does oppose the other two grounds. If they were removed from the report they could not be considered by the inquiry adjudicator: *Anderson v. Minister of Employment and Immigration*, [1981] 2 F.C. 30; (1980), 113

A: Le rapport visé au paragraphe 27(1)

Le rapport est fondé sur trois motifs. Le rapport allègue que le requérant est présumé visé par les alinéas 27(1)(a) et e) pour les motifs suivants:

1. C'est une personne qui ne remplit pas les conditions d'obtention du droit d'établissement du fait de son appartenance à la catégorie non admissible visée à l'alinéa 19(1)c) par suite d'une déclaration de culpabilité faite à son égard avant l'obtention du droit d'établissement;

2. C'est une personne qui ne remplit pas les conditions d'obtention du droit d'établissement parce qu'il est décrit à l'alinéa 19(1)e) comme étant une personne qui s'est livrée à des actes d'espionnage ou de subversion contre des institutions démocratiques;

3. Il est visé par l'alinéa 27(1)e) parce qu'il a obtenu le droit d'établissement en raison d'une représentation erronée d'un fait important.

Les faits contenus dans le rapport à l'appui de ces motifs sont les suivants: le 26 mars 1970, à Athènes en Grèce, le requérant a été déclaré coupable d'infractions équivalentes à celles visées par l'article 217 et les alinéas 83(1)(a) (mod. par S.C. 1976-77, chap. 53, art. 3] et 76.2b) [ajouté par S.C. 1972, chap. 13, art. 6] du *Code criminel* [S.R.C. 1970, chap. C-34] canadien qui prévoient des peines maximales supérieures à 10 ans; le requérant a commis un acte terroriste et fait partie du Front populaire pour la libération de la Palestine dont l'objectif est de renverser le gouvernement israélien; le requérant a obtenu le droit d'établissement sur la base d'une représentation erronée parce qu'il a déclaré dans sa demande qu'il n'avait jamais été reconnu coupable d'une infraction criminelle.

Il convient de signaler d'abord que le requérant ne conteste pas le troisième motif à l'appui du rapport: l'existence d'une représentation erronée. Par conséquent, la Cour ne peut accueillir sa demande d'annulation du rapport en entier puisque ce motif à lui seul justifie le rapport. Il s'oppose cependant aux deux autres motifs. Si ceux-ci étaient retranchés du rapport, l'arbitre chargé de l'enquête ne pourrait en tenir compte: voir la décision *Anderson c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1981] 2 C.F. 30; (1980), 113

D.L.R. (3d) 243 (C.A.). It is therefore worthwhile to consider his arguments on those two points.

The basic jurisdictional argument with respect to both paragraph 27(1)(a) grounds is that the officer signing the report did not, as required by the paragraph, have in her possession information with respect to all the elements of paragraphs 19(1)(c) and (e). Specifically, she did not know whether the applicant had satisfied the Governor in Council that he had rehabilitated himself and that at least five years had elapsed since his sentence terminated or whether he had satisfied the Minister that his admission would not be detrimental to the national interest.

It is not alleged that the applicant had satisfied the Governor in Council or the Minister as to these facts. It is also not disputed that the immigration officer knew he had not so satisfied those officials. What is submitted is that, before a report could be written, the officer had to know that the applicant had been given the opportunity to satisfy them and had been unsuccessful. It is alleged that the report's author could not possibly have had that knowledge as the applicant was not given that opportunity. I do not accept that argument. For the reasons which follow, I do not believe the applicant was entitled to any further opportunity to make submissions beyond what he was given. The immigration officer was therefore within her jurisdiction in making the report.

The second ground for attack on the report is that the applicant was not treated fairly. The applicant has submitted case law to establish that a person applying to enter Canada who has had a conviction must be given an opportunity to show he has been rehabilitated. (There is no similar jurisprudence with respect to paragraph 19(1)(e) but applicant submits the same principles would apply by analogy.) The cases which deal directly with this point are decisions of the Immigration Appeal Board: *Simpson v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1987), 3 Imm. L.R. (2d) 20, dated July 16, 1987 and *Tsang v. Canada*

D.L.R. (3d) 243 (C.A.). Les arguments du requérant sur ces deux points méritent donc d'être examinés.

L'argument fondamental de la compétence au regard des deux motifs fondés sur l'alinéa 27(1)a consiste à affirmer que l'agent signataire du rapport ne disposait pas, comme l'exige cet alinéa, des renseignements concernant tous les éléments des alinéas 19(1)c) et e). Plus précisément, l'agent ne savait pas si le requérant avait établi à la satisfaction du gouverneur en conseil qu'il s'était réhabilité et que cinq ans au moins s'étaient écoulés depuis l'expiration de sa peine ou s'il avait établi à la satisfaction du ministre que son admission ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national.

On ne prétend pas que le requérant avait établi ces faits à la satisfaction du gouverneur en conseil ou du ministre. On ne conteste pas non plus que l'agent d'immigration savait que le requérant n'avait pas établi ces faits à la satisfaction de ces fonctionnaires. Ce que l'on soutient, c'est qu'avant qu'un rapport puisse être rédigé l'agent devait s'assurer que le requérant avait eu la possibilité d'établir ces faits à leur satisfaction et qu'il avait échoué. On prétend que l'auteur du rapport ne pouvait certes pas en avoir connaissance puisque la possibilité n'avait pas été offerte au requérant. Je rejette cet argument. Pour les motifs qui suivent, je ne crois pas que le requérant disposait d'une autre possibilité que celle qui lui avait été accordée d'établir ces faits. En rédigeant le rapport, l'agent d'immigration n'a donc pas outrepassé sa compétence.

Le requérant prétend, comme deuxième motif de contestation du rapport, qu'il n'a pas été traité équitablement. Le requérant s'appuie sur la jurisprudence pour démontrer qu'une personne qui demande d'entrer au Canada en ayant déjà été déclarée coupable d'une infraction doit avoir la possibilité d'établir qu'elle a été réhabilitée. (Il n'existe pas de jurisprudence semblable applicable à l'alinéa 19(1)e) mais le requérant soutient que les mêmes principes s'appliquent par analogie.) Les décisions portant directement sur ce point proviennent de la Commission d'appel de l'immigration. Il s'agit des décisions *Simpson c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1987), 3 Imm. L.R. (2d) 20, en date du 16 juillet 1987 et *Tsang c. Canada (Ministre de l'Emploi et*

(*Minister of Employment & Immigration*), dated January 7, 1988 [not yet reported].

In the *Simpson* decision the Board held that the principles of administrative fairness outlined in *Muliadi v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1986] 2 F.C. 205 (C.A.) required that the applicant be made aware of the fact that he had to satisfy the Minister as to his rehabilitation and that he be given the opportunity to do so. Two facts should be noted about that case: first, the applicant had been convicted of a very minor offence and there is no indication he attempted to conceal it. Second, the respondent conceded that there were sufficient humanitarian or compassionate grounds to allow the appeal.

In the *Tsang* case the *Simpson* decision was applied to an applicant who had apparently initially lied about his conviction but was found out before landing was granted. It was a more major offence. Again, the lack of opportunity to satisfy the Governor in Council rendered the landing refusal invalid.

The fact that this applicant had actually been granted landing before this issue came up is an important distinction from the two Immigration Appeal Board cases. Counsel could provide no instances where the *Simpson* principle has been applied to persons who attained landing by misrepresenting their criminal record.

Counsel also maintains that Commission practice, as outlined in the Immigration Manual, is to give an opportunity to show rehabilitation. The affidavit evidence of an immigration practitioner was that people illegally in Canada are also given an opportunity to prove rehabilitation. By the principles in *Fulay v. Minister of Employment and Immigration* not reported, April 19, 1984, Court No. T-152-83, it was argued that this applicant should have been treated equally with others in the same position.

*de l'Immigration*) en date du 7 janvier 1988 [encore inédite].

Dans la décision *Simpson*, la Commission a décidé que les principes d'équité administrative dégagés de l'arrêt *Muliadi c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1986] 2 C.F. 205 (C.A.), exigeaient que le requérant soit avisé qu'il devait établir à la satisfaction du ministre qu'il était réhabilité et que la possibilité d'établir ce fait lui soit offerte. Il convient de signaler deux faits dans cette affaire: d'abord, le requérant avait été déclaré coupable d'une infraction mineure et rien n'indique qu'il ait tenté d'en cacher l'existence. Deuxièmement, l'intimé a reconnu que les considérations d'ordre humanitaire étaient suffisamment importantes pour que l'appel soit accueilli.

Dans l'affaire *Tsang*, la Commission a appliqué la décision *Simpson* à un requérant qui avait d'abord apparemment menti au sujet de sa déclaration de culpabilité mais dont le mensonge avait été découvert avant qu'il ait obtenu le droit d'établissement. Ici encore, le refus d'accorder le droit d'établissement a été jugé invalide puisque le requérant n'avait pas eu la possibilité de convaincre le gouverneur en conseil.

En l'espèce, le fait que le requérant ait effectivement obtenu le droit d'établissement avant l'avènement de ce litige constitue une distinction importante en regard des deux décisions de la Commission d'appel de l'immigration. L'avocat n'a présenté aucune décision dans laquelle le principe de la décision *Simpson* a été appliqué à des personnes qui avaient obtenu le droit d'établissement par des représentations erronées sur leur casier judiciaire.

L'avocat soutient également que la pratique de la Commission, exposée dans le manuel de l'Immigration, est d'offrir la possibilité d'établir la réhabilitation. Selon la preuve par affidavit d'un praticien en immigration, les personnes qui se trouvent au Canada illégalement ont également la possibilité d'établir leur réhabilitation. Selon les principes dégagés de la décision *Fulay c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, non publiée, en date du 19 avril 1984, n° du greffe T-152-83, on a prétendu que le requérant aurait dû être traité de la même façon que les autres qui se trouvaient dans la même situation.

There are several reasons this argument should not succeed. First, it is not clear that the words of the statute will support the generous interpretation given them by the Immigration Appeal Board. The phrase "have satisfied the Governor in Council (or Minister)" is clearly in the past tense and seems to provide an exemption for people who have already taken steps to show their rehabilitation.

Second, adequate information and opportunity to make submissions were provided in this case. Following his first interview with Mr. Fiamelli, the applicant knew all the concerns the Immigration Department had with respect to his background, knew the specific incidents which had caused those concerns, knew the grounds on which an inquiry would proceed if necessary and knew which sections of the Act were being applied. He expressed the intention of discussing all of this with his legal representative, which he did, and Mr. Pennell then had the opportunity to discuss the matter with Mr. Fiamelli, which he did. Two further telephone conversations between Mr. Pennell and Mr. Fiamelli conveyed the information that the matter was becoming more urgent and that some decisions would have to be made soon. Those occasions offered other opportunities to forestall a report and inquiry by providing more information. There was no requirement, in the circumstances of this case, for Mr. Fiamelli to do anything further before a report could be prepared on Mr. Mohammad.

I also consider it significant that it is still open to the applicant, as the respondent points out, to attempt to satisfy the Minister and Governor in Council. Counsel for the applicant questioned whether even a proper determination of those issues by the appropriate Ministers would be admissible in evidence before either the adjudicator or the Immigration Appeal Board after the subsection 27(1) report has been written and upheld. I do not have the same concern. Under subsection 32(2) the adjudicator must determine whether a permanent resident is a person described in subsection 27(1). That necessarily involves a determination of whether the Minister and Governor in Council have been satisfied as to his rehabilitation or admissibility in the national interest. Similarly, on an appeal to the Immigration Appeal Board

Cet argument devrait être rejeté pour plusieurs raisons. Premièrement, je doute que les termes de la loi justifient l'interprétation libérale que la Commission d'appel de l'immigration leur accorde. L'expression dans la version anglaise de la disposition «*have satisfied the Governor in Council (or Minister)*» est évidemment employée au passé et semble une exception pour ceux qui ont déjà entrepris des démarches pour établir leur réhabilitation.

Deuxièmement, le requérant a bénéficié de renseignements appropriés et de la possibilité de présenter des arguments en l'espèce. À la suite de sa première entrevue avec M. Fiamelli, le requérant connaissait les préoccupations du ministère de l'Immigration concernant ses antécédents, les événements particuliers à l'origine de ces préoccupations, les motifs pour lesquels une enquête serait tenue, le cas échéant, et les articles de la Loi qui étaient appliqués. Il a manifesté le désir d'en discuter avec son avocat, ce qu'il a fait, et M<sup>e</sup> Pennell a eu par la suite la possibilité d'en discuter avec M. Fiamelli, ce qu'il a fait. Il ressort de deux autres conversations téléphoniques ultérieures entre M<sup>e</sup> Pennell et M. Fiamelli que l'affaire était devenue plus urgente et que certaines décisions devraient bientôt être prises. Ces événements offraient au requérant d'autres possibilités d'empêcher qu'un rapport soit rédigé et qu'une enquête soit tenue en lui permettant de fournir plus de renseignements. M. Fiamelli n'avait plus d'autre obligation à remplir avant qu'un rapport sur la situation de M. Mohammad soit rédigé.

J'accorde également de l'importance au fait qu'il soit toujours possible au requérant, comme le souligne l'intimé, de convaincre le ministre ou le gouverneur en conseil. L'avocat du requérant se demandait si même un règlement approprié de ces questions par les ministres concernés serait admissible en preuve devant l'arbitre ou la Commission d'appel de l'immigration à la suite de la rédaction et de la confirmation du rapport visé au paragraphe 27(1). Je ne partage pas cette inquiétude. Aux termes du paragraphe 32(2), l'arbitre doit décider si un résident permanent est une personne visée au paragraphe 27(1). Cela oblige forcément l'arbitre à vérifier si le requérant a établi à la satisfaction du ministre et du gouverneur en conseil qu'il s'est réhabilité ou que son admission ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national. De même, lors

under subsection 72(1) the Board must consider whether, having regard to all the circumstances of the case, the person should be removed from Canada (paragraph 72(1)(b)). The satisfaction of the Minister as to his rehabilitation or admissibility would surely be a most relevant factor in making that decision. Indeed, at the close of the hearing, counsel for the applicant urged that, in the event I find that the inquiry should proceed, I order the Minister to consider the questions raised by paragraphs 19(1)(c) and (e) before the inquiry resumes. Clearly then, completion of the subsection 27(1) report has not forestalled the applicant's ability to establish his rehabilitation or admissibility in the national interest.

In my opinion, therefore, neither of the grounds for striking out the subsection 27(1) report have been made out.

#### B: Subsection 27(3) Inquiry Direction

This document is also attacked on the grounds of jurisdiction and fairness. On the first ground, it is argued that the Deputy Minister or other official who orders an inquiry to be held must ensure that a *prima facie* case against the applicant exists. The argument is that since the subsection 27(1) report was deficient, a *prima facie* case could not have been shown here. In light of the finding of validity of the subsection 27(1) report, this argument must fail.

On the fairness issue, the applicant begins by seeking to distinguish *Kindler v. MacDonald*, [1987] 3 F.C. 34 (C.A.). In that case it was held that the decision to order an inquiry under subsection 27(3) is a purely administrative one. All the Deputy Minister had to decide was whether an inquiry is warranted, which he can do on the existence of a *prima facie* case. The duty of fairness in such a decision was found to be minimal. MacGuigan J. continued as follows at pages 40-41:

What I find most important in this respect is that the decisions involved are merely decisions with respect to the respondent, not against him. In fact, they might be said to be

d'un appel interjeté à la Commission d'appel de l'immigration en application du paragraphe 72(1), la Commission doit établir si, compte tenu des circonstances de l'espèce, la personne devrait être renvoyée du Canada (alinéa 72(1)(b)). En rendant cette décision, un des critères les plus pertinents serait certes de vérifier si le ministre est convaincu de la réhabilitation de cette personne ou de son admissibilité. À la fin de l'audience, l'avocat du requérant m'a d'ailleurs prié, dans l'éventualité où je déciderais qu'une enquête devrait être tenue, d'ordonner au ministre d'examiner les questions soulevées par les alinéas 19(1)(c) et (e) avant le début de l'enquête. Il est donc clair que l'existence du rapport n'a pas mis fin à la possibilité du requérant d'établir sa réhabilitation ou son admissibilité dans l'intérêt national.

Par conséquent, je suis d'avis de rejeter les motifs d'annulation du rapport visé au paragraphe 27(1).

#### B: La directive d'enquête visée au paragraphe 27(3)

Ce document est également contesté pour des motifs de compétence et d'équité. Concernant le premier motif, on soutient que le sous-ministre ou le fonctionnaire qui ordonne la tenue d'une enquête doit s'assurer de l'existence d'une apparence de droit contre le requérant. Par conséquent, puisque le rapport visé au paragraphe 27(1) est incomplet, on n'a pu établir l'existence d'une apparence de droit. Ayant décidé que le rapport visé au paragraphe 27(1) est valide, je dois rejeter cet argument.

Sur la question de l'équité, le requérant tente d'abord de distinguer l'espèce de la décision *Kindler c. MacDonald*, [1987] 3 C.F. 34 (C.A.). Dans cet arrêt, la Cour a conclu que la décision d'ordonner la tenue d'une enquête en application du paragraphe 27(3) était une décision purement administrative. Tout ce que le sous-ministre avait à décider, c'était de déterminer si la tenue de l'enquête était justifiée, ce qu'il pouvait faire en présence d'une apparence de droit. Dans cet arrêt, la Cour a conclu que l'obligation d'agir équitablement était minime. Le juge MacGuigan poursuit ainsi aux pages 40 et 41:

À cet égard, il m'apparaît des plus importants que les décisions visées constituent simplement des décisions prises au sujet de (with respect to) l'intimé, et non contre celui-ci. En

for him, since he is not only to have a hearing but by subsection 30(1) of the Act has the right to be represented by counsel. In other words, it is not a decision to deprive the respondent of his life, liberty, security of the person or even of his property, and so does not fall under the principle that there is "a duty of procedural fairness lying on every public authority making an administrative decision which is not of a legislative nature and which affects the rights, privileges or interest of an individual", affirmed by the Supreme Court in *Cardinal et al. v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643, at page 653 (emphasis added).

In fact, it would to my mind be ludicrous to require even a paper hearing in such circumstances with respect to the decision to grant a hearing. If that were the law, why would there not be a still earlier hearing with respect to that decision to hold a hearing, and so on in infinite regression? Provided that the official decisions made are taken in good faith, I cannot see how they can be lacking in fairness, and the Trial Judge has found as a fact that there is no evidence of bad faith.

The applicant seeks to distinguish this case on its facts. Mr. Kindler, it is said, was illegally in the country, having fled here to escape arrest in the U.S. The case therefore applies only to people without status in Canada who have no rights to be deprived of. Because of the decision in *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; 14 C.R.R. 13, the applicant submits the position of a permanent resident is very different. He has the right to fair treatment under the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.)], the right to remain in Canada and to choose where he will travel and the right to seek citizenship. He will be deprived of all of this on the making of a deportation order.

That argument fails in this case because the decision here is to order an inquiry, not deportation. However, the applicant also maintains that even the decision to hold an inquiry will adversely affect his rights. Once the subsection 27(3) directive is issued, he will be subject to detention or, as is already his case, to release on certain restrictive conditions. There is also the argument that he and his family will be under stress, possibly for years, while his case winds its way through the hearing

fait, on pourrait dire que de telles décisions favorisent ce dernier, puisque celui-ci non seulement a droit à une audition mais, en vertu du paragraphe 30(1) de la Loi, peut être représenté par un avocat. En d'autres termes, il ne s'agit pas d'une décision privant l'intimé de sa vie, de sa liberté, de la sécurité de sa personne ou même de ses biens, de sorte qu'elle n'est pas visée par le principe selon lequel «une obligation de respecter l'équité dans la procédure incombe à tout organisme public qui rend des décisions administratives qui ne sont pas de nature législative et qui touchent les droits, privilèges ou biens d'une personne», dont l'application était confirmée par la Cour suprême dans l'arrêt *Cardinal et autre c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, à la page 653 (les soulignements sont ajoutés).

En fait, j'estime qu'il serait ridicule d'exiger même que, dans de telles circonstances, il soit permis à l'intimé de présenter des arguments par écrit concernant la décision d'accorder une audition. Si telle était la loi, pourquoi une audition antérieure ne serait-elle pas tenue relativement à cette décision de tenir une audition, et ainsi de suite, en reculant à l'infini? Pourvu que les décisions officielles aient été prises de bonne foi, je ne vois pas comment elles pourraient porter atteinte à l'équité, et le juge de première instance a conclu que la preuve ne révèle aucune mauvaise foi.

La distinction que tente d'établir le requérant porte sur les faits de cette affaire. On dit que M. Kindler se trouvait illégalement au Canada, ayant fui les États-Unis pour éviter d'y être arrêté. L'arrêt ne s'applique donc qu'aux gens qui n'ont pas de statut au Canada et donc ni de droits dont ils peuvent être privés. En raison de l'arrêt *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; 14 C.R.R. 13, le requérant soutient que la situation d'un résident permanent est fort différente. Celui-ci a le droit d'être traité équitablement en vertu de la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11, (R.-U.)], le droit de demeurer au Canada et de choisir le lieu de ses déplacements et le droit d'obtenir la citoyenneté. Une ordonnance d'expulsion le prive de tous ces droits.

Cet argument ne peut être retenu en l'espèce puisque la décision est d'ordonner la tenue d'une enquête et non l'expulsion. Cependant, le requérant soutient également que la décision même de tenir une enquête portera préjudice à ses droits. Une fois la directive visée au paragraphe 27(3) prononcée, il peut être détenu ou, comme c'est d'ailleurs son cas, libéré en vertu de certaines conditions sévères. De plus, il y a aussi le fait que le requérant et sa famille vont vivre d'une façon

and appeal process. The applicant's counsel therefore concludes that he should have been given an opportunity to make submissions as to why an inquiry was not warranted before the directive issued.

The applicant has overstated the consequences of the initiation of the inquiry process. As MacGuigan J. points out in *Kindler* this is merely a decision to hold a hearing, not to deprive him of his rights to life, liberty or security of the person. The consequences which do flow from the inquiry directive, the duty to report and appear for his hearing, are entirely proportionate to the purpose for which they were instituted—i.e. ensuring he attends.

The submission on behalf of the applicant also understates his rights, which remain his throughout this process. As a landed immigrant he has the right to appeal any removal order made against him to the Immigration Appeal Board (subsection 72(1)). He also has the right to suspend the inquiry at any time by filing a claim to be a Convention refugee. He has the right to have that claim determined by the Refugee Status Advisory Committee and then to have it redetermined by the Immigration Appeal Board (subsection 70(1)). Throughout the inquiry process the applicant will retain these important substantive and procedural rights.

I am not persuaded that the *Kindler* decision has been successfully distinguished. The Court of Appeal finding as to the nature and requirements of a subsection 27(3) decision had nothing to do with the status of the individual before them. I see no reason why the judgment should not apply with equal force to a landed immigrant who, as we have seen, retains considerable rights after the decision is made. Even if I disagreed with that decision, and I do not, I would be bound by it. On the contrary, I find the reasoning of the Court of Appeal entirely appropriate to this situation. Fairness does not require that this applicant be involved in the delib-

tendue et ce, peut-être pendant des années, jusqu'à ce que sa cause ait franchi les étapes de l'audience et de l'appel. L'avocat du requérant conclut donc qu'on aurait dû lui accorder la possibilité de présenter des arguments sur les raisons pour lesquelles une enquête n'était pas justifiée avant que la directive soit prononcée.

Le requérant exagère les conséquences de la mise en œuvre de la procédure d'enquête. Comme le juge MacGuigan le souligne dans l'arrêt *Kindler*, il s'agit simplement de décider si une audience doit être tenue et non de priver le requérant de son droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne. Les conséquences découlant de la directive d'enquête, le devoir de se rapporter et de comparaître à l'audience, sont tout à fait proportionnelles à leur objectif, c'est-à-dire, s'assurer que le requérant soit présent.

Les arguments présentés au nom du requérant minimisent également l'importance de ses droits, lesquels demeurent les mêmes au cours de l'instance. À titre d'immigrant ayant obtenu le droit d'établissement, il peut interjeter appel à la Commission d'appel de l'immigration de toute ordonnance de renvoi rendue contre lui (paragraphe 72(1)). Il a également le droit de suspendre l'enquête à tout moment en revendiquant le statut de réfugié au sens de la Convention. Il a le droit de demander au comité consultatif sur le statut de réfugié de se prononcer sur sa revendication et à la Commission d'appel de l'immigration de réexaminer la décision du comité (paragraphe 70(1)). Tout au long de la procédure d'enquête, le requérant conserve ces droits importants quant au fond et à la procédure.

Je ne suis pas convaincu qu'on ait réussi à établir une distinction entre l'affaire *Kindler* et l'espèce. La conclusion de la Cour d'appel quant à la nature et aux conditions d'une décision visée au paragraphe 27(3) ne concernait en rien le statut de la personne présente devant elle. Je ne vois pas pourquoi le jugement ne pourrait s'appliquer avec la même rigueur à un immigrant ayant obtenu le droit d'établissement qui, comme nous l'avons vu, conserve des droits importants à la suite de la décision. Même si je n'approuvais pas cette décision, et ce n'est pas le cas, elle me lie. J'estime au contraire que le raisonnement de la Cour d'appel

erations or decision under subsection 27(3) which lead only to the conduct of an inquiry.

The second argument on the fairness issue is that the decision to hold an inquiry was taken for an improper motive. It is argued that the official responsible for that decision was affected by the statements of the Ministers in the House and by media coverage of the case. Evidence of this is found in Mr. Fiamelli's statement to the claimant. The cases of *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 122 and *Re Multi-Malls Inc. et al. and Minister of Transportation and Communications et al.* (1976), 14 O.R. (2d) 49 (C.A.) are cited for the proposition that a discretionary power is not to be exercised for an improper purpose or on the basis of collateral or extraneous considerations. In both those cases, I note that the grievance was that executive action was taken without affording the aggrieved party the proper opportunity to make representations. In *Multi-Malls* a decision about the development of property was allegedly taken for political motives. *Roncarelli v. Duplessis*, of course, was the very famous case of the tavern licence which was suspended because of the religious affiliation of the owner. It was the denial of a proper hearing in both cases which led to the Court's decision.

The situation in the case before us is exactly the reverse. The decision at issue here is to afford the applicant the opportunity to appear at an adjudicative process, represented by counsel, and make his case for being allowed to stay in Canada. That process will unfold as it does with every immigrant in a similar situation. The most that has happened in this case is that during the period between late December and late January, the matter attracted great public attention. As a result, the Ministers involved and the representatives of the respondent Department indicated a desire to push the applicant's case along. Had there been a statement of intent to deport without due process the matter would resemble the bias cases put forward by the applicant. But that is not what happened. What was indicated by the respondents' representatives was that, because of

est tout à fait approprié en l'espèce. L'équité n'exige pas que le requérant participe aux délibérations ou à la décision visée au paragraphe 27(3) qui ne portent que sur la tenue d'une enquête.

Quant au second argument concernant l'équité, on prétend que la décision de tenir une enquête a été prise pour un motif illégitime. On soutient que l'agent responsable de cette décision a été influencé par les déclarations des ministres en Chambre et la publicité que les médias ont accordée à cette affaire. La déclaration de M. Fiamelli au requérant en constitue la preuve. Les décisions *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 122 et *Re Multi-Malls Inc. et al. and Minister of Transportation and Communications et al.* (1976), 14 O.R. (2d) 49 (C.A.) sont invoquées à l'appui de l'affirmation qu'un pouvoir discrétionnaire ne peut être exercé dans un but illégitime ou pour des considérations accessoires ou étrangères. Dans ces deux décisions, je souligne qu'on reprochait la prise d'une mesure administrative sans que la partie lésée ait eu la possibilité de présenter des arguments. Dans l'affaire *Multi-Malls*, on prétendait que la décision portant sur un aménagement immobilier avait été prise pour des motifs politiques. Dans la décision évidemment bien connue *Roncarelli v. Duplessis*, le restaurateur s'était vu retirer son permis de vente de spiritueux pour des motifs d'appartenance religieuse. Dans les deux cas, la Cour est intervenue parce qu'il y avait eu refus de tenir une audience selon les règles.

En l'espèce, la situation est tout à fait opposée. La décision en litige est d'accorder au requérant, assisté d'un avocat, la possibilité de comparaître au cours d'un processus décisionnel et de faire valoir ses arguments pour être autorisé à rester au Canada. Ce processus se déroulera comme dans le cas de tout immigrant placé dans la même situation. Ce qui ressort le plus en l'espèce, c'est qu'au cours de la période s'étendant de la fin décembre à la fin janvier, l'affaire a beaucoup attiré l'attention du public. Par conséquent, les ministres concernés et les responsables du ministère intimé ont manifesté le désir d'accélérer l'examen du cas du requérant. S'il y avait eu déclaration d'intention d'expulser le requérant sans observer de procédure équitable, le cas aurait été semblable aux décisions entachées de partialité invoquées par le requérant. Il n'en est cependant pas ainsi. Les représentants

the high profile of the case, the process would have to move forward and the applicant would therefore have to accelerate his choice as to whether he wished to leave the country voluntarily or stay and submit to the same process as others in his position. The applicant delayed and the inquiry was ordered. It is clear from the record that valid immigration considerations were what led to that decision, and I do not find that the inquiry directive was issued for an improper purpose.

For these reasons, the application to quash the subsection 27(1) report and the subsection 27(3) directive must fail.

## II: Prohibition

The applicant asks that an order issue prohibiting the deportation inquiry from proceeding. He submits that the inquiry will infringe his rights under section 7 of the Charter for two reasons: first, the adjudication process has been tainted with bias because of the Ministers' comments which indicate that a decision regarding his case has already been made. Second, the inquiry would infringe his right to be heard by an independent and impartial tribunal because of the position of the adjudicator within the Department of Employment and Immigration.

Some argument was addressed as to whether these concerns are relevant to the proceedings at issue here. I am prepared to accept that this inquiry, at least potentially, may affect the liberty and security rights of the applicant. I am also prepared to accept that the role of the adjudicator is a judicial or quasi-judicial one. It is therefore apparent that the inquiry proceedings are subject, to an appropriate degree, to the rules of natural justice. Those rules include the requirement that a hearing be conducted by an impartial and independent tribunal.

The applicant alleges that the adjudicator in this case is neither. First, he claims that the Ministers' statements prejudged his case and put pressure on the adjudicator to decide in the same way. This, it is alleged, introduced bias into the adjudication process.

des intimés ont indiqué qu'en raison de l'intérêt marqué de cette affaire, il fallait accélérer le processus et le requérant devait choisir rapidement entre quitter le pays de plein gré ou rester et se soumettre au processus applicable à ceux placés dans sa situation. Le requérant ayant tardé à manifester son choix, la tenue de l'enquête a été ordonnée. Il ressort clairement du dossier que des considérations valides en matière d'immigration furent à l'origine de cette décision et je ne crois pas que la directive d'enquête ait été décernée pour un motif illégitime.

Pour ces motifs, la demande d'annulation du rapport visé au paragraphe 27(1) et de la directive visée au paragraphe 27(3) doit être rejetée.

## II: Le bref de prohibition

Le requérant demande qu'une ordonnance interdisant la tenue d'une enquête sur l'expulsion soit rendue. Il soutient que l'enquête portera atteinte à ses droits protégés par l'article 7 de la Charte pour deux raisons: premièrement, le processus décisionnel a été entaché de partialité parce que les propos des ministres ont laissé transparaître qu'une décision avait été prise à son sujet. Deuxièmement, l'enquête porterait atteinte à son droit d'être entendu par un tribunal indépendant et impartial en raison de la position de l'arbitre au sein du ministère de l'Emploi et de l'Immigration.

Des remarques ont été faites quant à la pertinence de ces questions en l'espèce. Je suis prêt à reconnaître que cette enquête peut, virtuellement du moins, porter atteinte aux droits à la liberté et à la sécurité du requérant. Je suis également prêt à reconnaître que l'arbitre exerce une fonction judiciaire ou quasi judiciaire. Par conséquent, il ressort que la procédure d'enquête est sujette, dans une juste mesure, aux règles de justice naturelle. Ces règles signifient notamment qu'une audience doit être tenue par un tribunal impartial et indépendant.

Le requérant prétend que l'arbitre ne revêt aucune de ces qualités en l'espèce. Premièrement, il affirme que les déclarations des ministres ont eu pour effet de le juger d'avance et d'exercer une pression sur l'arbitre pour qu'il rende une décision dans le même sens. Le requérant prétend que le processus décisionnel était dès lors entaché de partialité.

The test for fatal bias was set out in *Valente v. The Queen et al.*, [1985] 2 S.C.R. 673, at page 684, citing de Grandpré J. in *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, [1978] 1 S.C.R. 369, at page 394, as follows:

... what would an informed person, viewing the matter realistically and practically—and having thought the matter through—conclude....

In this case, it is submitted that the remarks of the Minister of Employment and Immigration, the Minister of State for Immigration and the Solicitor General direct the adjudicator as to the order he must make. The comments in question are the following:

**Hon. Gerry Weiner (Minister of State (Immigration))** [January 20, 1988] ... Our primary objective is to get this man out of the country. He either leaves because of the threat of deportation or because of a deportation order issued under due process. [Emphasis added.]

**Hon. James Kelleher** [January 18, 1988]: ... the gentleman is in Canada because he gave false and misleading evidence to our liaison officer in Spain. [Emphasis added.]

**Hon. Benoît Bouchard** [January 18, 1988]: Mr. Speaker, the same false information given to the security agency in Spain was used to gain access to Canada. [Emphasis added.]

**Hon. Gerry Weiner** [January 19, 1988]: Mr. Speaker, Canada cannot and will not become a safe haven for terrorists.

... Our intent is to apply the full force of the law to ensure the expulsion of this individual from Canada. Terrorists will not be allowed to remain in this country. [Emphasis added.]

**Hon. Gerry Weiner** [January 20, 1988]: The man is here illegally as a convicted terrorist. Our primary objective is to get this man out of the country. [Emphasis added.]\*

It is alleged that these remarks constitute pre-judgment of the very issues to be decided by the adjudicator and that they would lead an informed person, viewing the matter practically and realistically, to conclude there was a reasonable apprehension of bias.

The applicant cites, in support of this proposition, the decision in *R. c. Vermette*, [1984] C.A.

\* Editor's Note: Excerpts cited from the *House of Commons Debates*, Vol. 129, Nos. 236, 237, 238, 2nd Sess., 33rd Parl. January 18, 19, 20, 1988, at pp. 12001, 12055 and 12095 respectively.

Le critère portant sur l'existence d'une partialité fatale a été établi dans l'arrêt *Valente c. La Reine et autres*, [1985] 2 R.C.S. 673 à la page 684, où la Cour suprême reprend les propos suivants du juge de Grandpré dans l'arrêt *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369, à la page 394:

... à quelle conclusion en arriverait une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique...

On prétend qu'en l'espèce les propos du ministre de l'Emploi et de l'Immigration, du ministre d'État à l'Immigration et du solliciteur général ont eu pour effet de dicter à l'arbitre l'ordonnance qu'il devait rendre. Les propos en question sont les suivants:

**L'hon. Gerry Weiner (ministre d'État (Immigration))** [le 20 janvier 1988]: ... Notre objectif primordial est de nous en débarrasser. Il quittera le pays soit sous la menace d'expulsion soit à la suite d'une ordonnance d'expulsion émise conformément à la procédure établie. [C'est moi qui souligne.]

**L'hon. James Kelleher** [le 18 janvier 1988]: ... cette personne se trouve au Canada parce qu'elle a fourni à notre agent de liaison en Espagne de faux renseignements qui l'ont induit en erreur. [C'est moi qui souligne.]

**L'hon. Benoît Bouchard** [le 18 janvier 1988]: Monsieur le Président, les mêmes fausses informations qui ont été fournies à l'agence de sécurité en Espagne ont été utilisées pour passer les portes d'entrée canadiennes. [C'est moi qui souligne.]

**L'hon. Gerry Weiner** [le 19 janvier 1988]: Monsieur le Président, le Canada ne deviendra jamais un refuge pour les terroristes.

(...) Nous avons l'intention d'appliquer la loi dans toute sa rigueur pour expulser cet individu du Canada. On ne permettra pas aux terroristes de demeurer ici. [C'est moi qui souligne.]

**L'hon. Gerry Weiner** [le 20 janvier 1988]: Cet homme se trouve ici illégalement, car c'est un terroriste notoire. Notre objectif primordial est de nous en débarrasser. [C'est moi qui souligne.]\*

On prétend que ces propos constituent un jugement rendu d'avance sur les questions mêmes que l'arbitre doit trancher et qu'ils inciteraient une personne bien renseignée examinant la question de façon réaliste et pratique à conclure à l'existence d'une crainte raisonnable de partialité.

Le requérant invoque à l'appui de son affirmation l'arrêt *R. c. Vermette*, [1984] C.A. 466;

\* Note de l'arrêviste: Extraits tirés des *Débats de la Chambre des Communes*, vol. 129, n°s 236, 237, 238, 2<sup>e</sup> sess., 33<sup>e</sup> Lég. 18, 19, 20 janvier 1988, aux p. 12001, 12055 et 12095 respectivement.

466; (1984), 16 C.C.C. (3d) 532 (Qué.). In that case an RCMP officer had been charged with burglary in connection with an investigation of the Parti Québécois. Some of the evidence given at the trial prompted a question for the Premier in the National Assembly. The Premier responded at some length, using colourful language, and cast aspersions on the accused, his witness and members of the federal government. His remarks were given wide publicity and caused the Trial Judge to declare a mistrial. An application was brought for an indefinite stay of proceedings under subsection 24(1) of the Charter which was granted and upheld on appeal. The Court of Appeal held that the accused could not be given a fair trial by an impartial jury in light of the fact that he had already been tried and convicted publicly by the head of government.

The applicant maintains that the *Vermette* case is analogous to the one at bar. There are, however, several distinguishing features. First, *Vermette* was charged with a criminal offence, so the full panoply of procedural rights under section 11 of the Charter came into play, rather than the less defined "principles of fundamental justice" under section 7. Second, the concern was not with direction by the head of an institution in which the adjudicator was employed, but with a public finding of guilt on the part of the head of government, from which the majority of the Court did not believe a jury could free itself. Third, the Premier apparently did not in any way qualify his remarks by upholding the necessity of a proper judicial proceeding.

There are several reasons why the comments by the Ministers here should be seen in a different light from those of the Premier in *Vermette*. First, unlike the Premier, the Minister of Employment and Immigration is required, under the scheme of the Act, to take a position with regard to each applicant for admission and each immigrant investigated as being here illegally. He has a dual responsibility in these cases: he must be fair to the applicant or immigrant, but he also has the obligation to uphold the laws of Canada and the policies of Parliament. His involvement in the adjudication

(1984), 16 C.C.C. (3d) 532 (Qué.). Dans cette affaire, un agent de la GRC avait été accusé de vol avec effraction à l'occasion d'une enquête sur le Parti Québécois. Certains témoignages rendus au procès ont suscité une question à laquelle le premier ministre de l'Assemblée nationale a répondu. Le premier ministre a répondu de façon assez détaillée, employant un langage coloré et a jeté le discrédit sur l'accusé, son témoin et sur des membres du gouvernement fédéral. Ses propos ont fait l'objet d'une vaste publicité et ont obligé le juge de première instance à annuler le procès. Une demande de suspension indéfinie des procédures présentée en application du paragraphe 24(1) de la Charte a été accueillie et confirmée en appel. La Cour d'appel a conclu que le prévenu ne pouvait bénéficier d'un procès équitable devant un jury impartial puisqu'il avait déjà été jugé et déclaré coupable publiquement par le chef du gouvernement.

Le requérant soutient que l'affaire *Vermette* et l'espèce sont similaires. Plusieurs aspects les distinguent cependant. Premièrement, *Vermette* était accusé d'une infraction criminelle de sorte que l'éventail des garanties procédurales prévues à l'article 11 de la Charte entraient en jeu plutôt que les «principes de justice fondamentale» plus vagues de l'article 7. Deuxièmement, le problème ne portait pas sur l'administration du chef d'une institution de qui relevait le juge mais sur la déclaration publique de culpabilité prononcée par le chef du gouvernement, déclaration dont le jury ne pourrait se libérer selon la majorité de la Cour. Troisièmement, le premier ministre n'a apparemment pas nuancé ses propos au moyen d'une confirmation de la nécessité de la tenue d'une instance judiciaire selon les règles.

En l'espèce, les propos des ministres devraient être examinés d'un angle bien différent de ceux du premier ministre dans l'affaire *Vermette*. Premièrement, contrairement au premier ministre, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration doit, sous le régime de la Loi, prendre position à l'égard de tout requérant qui demande à être admis et de tout immigrant qui fait l'objet d'une enquête parce que entré illégalement. Il a une double responsabilité dans ces cas: il doit être juste à l'égard du requérant ou de l'immigrant mais il doit aussi faire observer les lois du Canada et les politiques du

process is to ensure that fairness is extended to the people of Canada as well as to the applicant.

This dual role is not unique among ministerial responsibilities. I consider, for example, the situation of the Minister of Health and Welfare who has the responsibility for bringing patented medicines onto the market. He also has the duty to protect the Canadian consumer from impure or hazardous products.

In the immigration process, the Minister's position is never a secret. In every one of the thousands of these cases which are brought every year, the Minister instructs a case presenting officer, whose job it is to put before the adjudicator, in a public hearing, the Department's theory of the case. That position must always be determined before the case is heard. I do not see that the process becomes an improper one just because the Minister has stated that position publicly.

Second, it is important that the comments complained of here be placed in context. In addition to the comments cited above, other portions of the *Hansard* transcript were also quoted to me which indicated that due process had been and would be applied with respect to the applicant and that all necessary legal procedures would be followed. For example, on January 19, 1988 the Solicitor General indicated [at page 12057]:

Heinous as the crime is, and as much as we would like to get rid of this gentleman as quickly as possible, the due process of the law must be followed. We must have a sustainable case.

In situations where bias is allegedly revealed in a public address, it has been held that the address must be considered as a whole, not minutely examined. The test is whether prejudice is betrayed in the speaker's words when they are considered as an integrated whole. (*R. v. Pickersgill et al., Ex parte Smith et al.* (1970), 14 D.L.R. (3d) 717 (Man. Q.B.), at page 728.) When taken as a whole, the Ministers' comments in this case appear to me to state a position with respect to a matter which must still go through a legal process, not a

Parlement. Il participe au processus décisionnel pour s'assurer que les principes d'équité sont appliqués tant à l'égard de la population canadienne qu'à l'égard du requérant.

<sup>a</sup> Ce double rôle ne constitue pas une exception aux responsabilités ministérielles qu'il exerce. Je prends, par exemple, la situation du ministre de la Santé et du Bien-Être responsable de la mise en marché de médicaments brevetés. Il doit également protéger les consommateurs canadiens des produits impropres à la consommation ou dangereux pour la santé.

<sup>c</sup> Dans le cadre du processus en matière d'immigration, la position du ministre ne constitue un secret pour personne. Dans chacun des milliers de cas présentés tous les ans, le ministre renvoie l'agent chargé de présenter les cas dont la fonction est de présenter à l'arbitre au cours d'une audition publique la politique du ministère en l'espèce. Cette politique doit toujours être établie avant l'audition du cas. J'estime donc que le processus ne devient pas irrégulier seulement parce que le ministre a établi sa position publiquement.

<sup>e</sup> Deuxièmement, il est important de replacer dans leur contexte les propos dont on se plaint. En plus des propos précités, d'autres extraits du *Hansard* m'ont été cités et révèlent que le requérant a bénéficié et bénéficierait de l'application régulière de la loi et que toutes les procédures judiciaires nécessaires seraient respectées. Par exemple, le 19 janvier 1988, le solliciteur général a indiqué [à la page 12057]:

<sup>g</sup> [TRADUCTION] Tout exécrationnel que soit ce crime et tout pressés que nous soyons de nous débarrasser de cet homme, les garanties procédurales prévues par la loi doivent être respectées. Notre cause doit être défendable.

<sup>h</sup> Dans les cas où l'on prétend que des propos tenus publiquement s'avèrent partiiaux, les tribunaux ont déclaré que ceux-ci doivent être examinés dans leur ensemble et non dans leurs moindres détails. Le critère est de déterminer si les paroles employées par l'auteur des propos révèlent un préjugé lorsque examinées dans leur ensemble. (*R. v. Pickersgill et al., Ex parte Smith et al.* (1970), 14 D.L.R. (3d) 717 (B.R. Man.), à la page 728.) Lorsque examinés dans leur ensemble, il me semble que les propos des ministres en l'espèce établissent une position au regard d'une affaire qui doit encore franchir les étapes d'un processus judi-

conclusion as to what the outcome of that process should be.

More importantly, as distinguished from the *Pickersgill* case, here the "speaker" is not the decision-maker. Normally where bias is alleged to flow from a controversial speech, the person delivering it is the one who must make the decision. At this stage of the inquiry process, the Ministers do not determine the applicant's fate. The decision is made by the adjudicator.

A decision raised by the respondent, *Van Rassel v. Canada (Superintendent of the RCMP)*, [1987] 1 F.C. 473 (T.D.), dealt with precisely this situation. In that case a member of the RCMP was before a service tribunal on charges under section 25 of the *Royal Canadian Mounted Police Act* [R.S.C. 1970 c. R-9]. While his case was pending, the Commissioner commented publicly in a critical manner on the activities of the charged member. It was argued that, as the Commissioner had appointed the members of the tribunal, his comments resulted in a reasonable apprehension of bias on the part of the tribunal. Joyal J. of this Court found as follows at page 487:

Assuming for the moment that the document is authentic and that the words were directed to the applicant, it would not on that basis constitute the kind of ground to justify my intervention at this time. The Commissioner of the RCM Police is not the tribunal. It is true that he has appointed the tribunal but once appointed, the tribunal is as independent and as seemingly impartial as any tribunal dealing with a service-related offence. One cannot reasonably conclude that the bias of the Commissioner, if bias there is, is the bias of the tribunal and that as a result the applicant would not get a fair trial.

Here, as well, there is no reason to conclude that the prejudices of the Ministers (if any) are those of the adjudicator.

It would have been better, of course, if the remarks of the Ministers had been more temperate in nature. However, that fact alone will not serve to taint the entire adjudicative process. This question was canvassed in *Caccamo v. Minister of Manpower and Immigration*, [1978] 1 F.C. 366; (1977), 16 N.R. 405 (C.A.). In that case the Director of Information for the Department of Manpower and Immigration had made some public comments outlining the Department's posi-

taire et non une conclusion quant à l'aboutissement de ce processus.

Un élément de distinction encore plus important entre l'espèce et l'affaire *Pickersgill*, c'est qu'ici, l'auteur des propos n'est pas le décideur. Habituellement, lorsqu'on prétend qu'un discours controversé est partial, la personne qui le prononce est celle qui doit prendre la décision. À cette étape du processus d'enquête, les ministres ne se prononcent pas sur le sort du requérant. C'est l'arbitre qui prend la décision.

L'intimé a invoqué la décision *Van Rassel c. Canada (Surintendant de la GRC)*, [1987] 1 C.F. 473 (1<sup>re</sup> inst.), qui porte précisément sur la même situation. Dans cette affaire, un membre de la GRC était accusé devant un tribunal du service d'avoir contrevenu à l'article 25 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* [S.R.C. 1970, chap. R-9]. Alors que sa cause était pendante, le commissaire s'est exprimé publiquement et de façon critique sur les activités de l'accusé. On a soutenu que puisque le commissaire avait désigné les membres du tribunal, ses propos avaient eu pour effet de soulever une crainte raisonnable de partialité de la part du tribunal. Le juge Joyal de cette Cour a conclu comme suit à la page 487:

En admettant pour le moment que le document est authentique et que les paroles qui y sont rapportées visaient le requérant, il ne suffirait pas pour autant à me justifier d'intervenir pour l'instant. Le commissaire de la GRC n'est pas le tribunal. Il est vrai qu'il a désigné le tribunal mais, une fois désigné, celui-ci est aussi indépendant et apparemment aussi impartial que tout tribunal qui traiterait d'une infraction ressortissant au service. On ne peut pas raisonnablement conclure que les préventions du commissaire, le cas échéant, sont nécessairement partagées par le tribunal et que, par conséquent, le requérant n'obtiendrait pas un procès équitable.

De même, en l'espèce, il n'y a aucune raison de conclure que les préjugés des ministres (le cas échéant) sont partagés par l'arbitre.

Il aurait certes été préférable que les propos des ministres soient de nature plus nuancée. Cependant, ce fait à lui seul ne peut entacher tout le processus décisionnel. Cette question a fait l'objet d'un examen minutieux dans la décision *Caccamo c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1978] 1 C.F. 366; (1977), 16 N.R. 405 (C.A.). Dans cette affaire, le directeur de l'information au ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration a fait état publiquement de l'atti-

tion on the applicant's case. The applicant attempted to argue, as here, that all adjudicative officers employed by the Department were disqualified from hearing his case because they were subject to bias flowing from those comments. The Trial Judge [[1977] 2 F.C. 438] found no reasonable apprehension of bias. The Court of Appeal noted that acceptance of the applicant's argument would mean that no person having the authority to conduct the inquiry would be free from disqualification. The Court held that even in cases of actual bias, in the sense of monetary interest, if all eligible adjudicating officers are subject to the same potential disqualification, the law must be carried out notwithstanding. Jackett C.J. cited [at page 373] the case of *The Judges v. Attorney-General for Saskatchewan* (1937), 53 T.L.R. 464 (P.C.) where the question involved was one affecting the liability of Saskatchewan judges to pay income tax. For the Privy Council, Sir Sidney Rowlett said, at page 465:

The reference in question placed the Court in an embarrassing position, all its members being from the nature of the case personally interested in the point in controversy. They took the view (quite rightly in their Lordships' opinion) that they were bound to act *ex necessitate*.

Jackett C.J. continued at pages 373-374 F.C.; 412 N.R.:

If this is the rule to be applied where actual bias is involved, as it seems to me, it must also be the rule where there is no actual case of bias but only a "probability" or reasonable suspicion arising from the impact of unfortunate statements on the public mind. I, therefore, formed the view, that, even assuming all the other factors in favour of the appellant, because it is necessary to carry out the legal requirements of the statute, a Special Inquiry Officer is not disqualified from acting by reason only of the circumstances established in this case.

On that basis, the appeal was dismissed. The Court went on, by way of *obiter* to say that no reasonable suspicion of bias had been shown. Jackett C.J. said at pages 374-375 F.C.; 413 N.R.:

The doctrine would only come into play where the facts are such as to create such idea of probability or reasonable suspicion in the minds of persons who understand the principle of independence from the executive upon which our judicial system is based. So, as it seems to me, assuming that the doctrine applies to Special Inquiry Officers, it would not come into play where the facts are such as not to create a probability or suspicion if it were not for the fact that the investigative officers of the Immigration Branch and the Special Inquiry Officers who have the function of determining the facts for the

tude du ministère dans la cause du requérant. Le requérant a tenté de soutenir, comme en l'espèce, que tous les fonctionnaires ayant qualité d'arbitres employés par le ministère étaient inhabiles à mener l'enquête parce qu'ils étaient susceptibles d'être partiaux en raison des propos tenus. Le juge de première instance [[1977] 2 C.F. 438] a conclu à l'absence d'une crainte raisonnable de partialité. La Cour d'appel a souligné qu'accepter l'argument du requérant signifierait que toute personne qui a le pouvoir de mener une enquête serait inhabile. La Cour a déclaré que même dans un cas de partialité réelle prenant la forme d'un intérêt pécuniaire, la loi doit s'appliquer nonobstant l'inhabilité pouvant toucher tous les arbitres aptes à être désignés. Le juge en chef Jackett a cité un extrait de la décision *The Judges v. Attorney-General for Saskatchewan* (1937), 53 T.L.R. 464 (P.C.) où la question en litige portait sur l'assujettissement des juges de la Saskatchewan à l'impôt sur le revenu. Sir Sidney Rowlett prononçant le jugement du Conseil privé a dit, à la page 465:

Le renvoi en cause a placé la Cour dans une situation embarrassante, tous ses membres ayant, de par la nature même de l'affaire, un intérêt personnel dans le litige. Ils ont considéré (et ce, de façon très juste, selon leurs Seigneuries), qu'ils étaient tenus d'agir *ex necessitate*.

Le juge en chef Jackett poursuit aux pages 373 et 374 C.F.; 412 N.R.:

J'estime que si c'est la règle à appliquer lorsqu'il existe un cas de partialité réelle, c'est aussi la règle lorsqu'il n'existe qu'une «probabilité» ou suspicion raisonnable découlant de l'impact créé sur le public par des déclarations regrettables. Par conséquent, je suis d'avis que, même en considérant comme admis tous les autres facteurs favorables à l'appelant, parce qu'il est nécessaire d'appliquer les prescriptions de la loi, un enquêteur spécial n'est pas inhabile à agir en raison seulement des circonstances établies dans cette cause.

Pour ces motifs, l'appel a été rejeté. La Cour a ajouté, à titre de remarque incidente, qu'aucune suspicion raisonnable de partialité n'avait été prouvée. Le juge en chef Jackett a dit, aux pages 374 et 375 C.F.; 413 N.R.:

La théorie ne s'applique que lorsque les faits sont de nature à donner naissance à une telle idée de probabilité ou de suspicion raisonnable dans l'esprit de personnes qui comprennent le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire face au pouvoir exécutif, principe sur lequel est fondé notre système judiciaire. Ainsi, si, par hypothèse, cette théorie s'applique aux enquêteurs spéciaux, j'estime qu'elle ne peut entrer en jeu lorsque les faits ne peuvent donner naissance à une probabilité ou à une suspicion de partialité, si ce n'était le fait que les investigateurs de la division de l'immigration et les enquêteurs spéciaux dont le rôle

purpose of making deportation orders are by law under the general direction of the same Minister. To any person who does understand that apparently anomalous state of affairs, the situation, and the only situation, that has been established in this case, as I understand it, is that the Department, on its investigative side, has taken a position or view, that has resulted in the appellant's case being made the subject of an inquiry by a hearing officer who has a legal duty to decide for himself on the evidence that comes out before him whether the appellant is, under the statute, subject to deportation. In my view, no person having any general knowledge of this particular decision-making process and how it works would think that it was probable, or be reasonably suspicious, that a Special Inquiry Officer would be deflected from his statutory duty by such a background to his inquiry.

This language could apply almost directly to the case before me. Again, I am bound to follow the decision of the Court of Appeal.

The applicant also made a very strong argument that the adjudicator's position in this case is tainted by institutional bias. It was argued that any lack of impartiality resulting from the Minister's comments is made worse by the lack of independence enjoyed by adjudicators under the *Immigration Act, 1976*. The applicant made extensive submissions as to the structure and practice of the Adjudication Directorate of the Department of Employment and Immigration. The major features are as follows:

1. Both the Adjudicators and the Case Presenting Officers, who are part of the Enforcement Branch, are under the direction of the same Associate Deputy Minister. Neither of the other two tribunals established under the Act are in such a subordinate position.
2. The same Legal Services Branch of the Department gives advice to both the Adjudicators and the Case Presenting Unit.
3. The Director of Adjudication formulates policies interpreting the legislation and jurisprudence to which Adjudicators are encouraged to refer in formulating their decisions.
4. The Adjudicator's decisions and proceedings are monitored by the Director of Adjudication to pinpoint inconsistencies in the application of the law and training needs and to ensure inquiries are conducted fairly, efficiently and consistently.
5. Adjudicators are ordinary public servants with no unusual tenure or oath of office.
6. Adjudicators may be given acting assignments as Immigration Appeal Officers who represent the Minister before the Immigration Appeal Board. Case Presenting Officers may be given acting assignments as Adjudicators.

est d'examiner les faits afin de rendre des ordonnances d'expulsion tombent, en vertu de la loi, sous la direction générale du même Ministre. Aux yeux de quiconque comprend cet état de choses apparemment exceptionnel, la seule situation établie en l'espèce, si je la comprends bien, est que le Ministère, par sa section des investigations, a adopté un point de vue qui a eu comme conséquence de faire de la cause de l'appellant l'objet d'une enquête tenue par un fonctionnaire dont le devoir, aux termes de la loi, est de décider lui-même, à la lumière de la preuve qui lui a été présentée, si l'appelant est, en vertu du texte législatif, sujet à expulsion. À mon avis, aucune personne assez bien renseignée sur ce mécanisme décisionnel spécifique et son fonctionnement ne peut entrevoir la probabilité ou avoir la suspicion raisonnable qu'un enquêteur spécial puisse être détourné de son devoir statutaire par de tels événements.

Ce texte pourrait presque s'appliquer directement au litige qui m'est présenté. Encore une fois, je suis lié par la décision de la Cour d'appel.

Le requérant a également soutenu très fermement que l'attitude de l'arbitre en l'espèce est entachée de partialité institutionnalisée. Il a soutenu que toute absence d'impartialité découlant des propos du ministre est amplifiée par l'absence d'indépendance dont jouissent les arbitres sous le régime de la *Loi sur l'immigration de 1976*. Le requérant a présenté plusieurs arguments portant sur la structure et la pratique de la Direction de l'arbitrage du ministère de l'Emploi et de l'Immigration. Les principaux aspects sont les suivants:

1. Les arbitres et les agents chargés de présenter les cas, lesquels font partie de la Direction générale de l'exécution de la Loi, relèvent du même sous-ministre adjoint. Les deux autres tribunaux constitués sous le régime de la Loi ne sont pas soumis à une telle subordination.
2. C'est la même Direction des services juridiques du ministère qui donne des avis aux arbitres et à la Section des agents chargés de présenter les cas.
3. Le directeur de l'arbitrage élabore les politiques portant sur l'interprétation de la loi et de la jurisprudence auxquelles les arbitres sont encouragés à se référer pour rendre leurs décisions.
4. Les décisions et procédures des arbitres sont contrôlées par le directeur de l'arbitrage pour déceler les contradictions dans l'application de la loi et les besoins de formation, et pour assurer que les enquêtes sont menées équitablement, efficacement et avec cohérence.
5. Les arbitres sont de simples fonctionnaires qui ne sont pas habituellement nommés à titre inamovible ou obligés de prêter un serment d'entrée en fonction.
6. Les arbitres peuvent recevoir des affectations intérimaires à titre d'agents d'appel de l'immigration représentant le ministre devant la Commission d'appel de l'immigration. Les agents chargés de présenter les cas peuvent recevoir des affectations intérimaires à titre d'arbitres.

This regime clearly does not provide for a tribunal which enjoys the same degree of independence as a court or even as the Immigration Appeal Board. Nor do I think it must. Having reviewed the legislation and the job description provided by the applicant and bearing in mind the function and position of the adjudicator in the immigration system, in my opinion the adjudicators should fall somewhere between the other employees of the Department and the members of the Immigration Appeal Board in terms of independence. Appeal Board members are appointed by the Governor in Council for fixed terms which vary in length and are subject to re-appointment. They hold office during good behaviour for a term not exceeding ten years and may be removed for cause. Their remuneration is fixed by the Governor in Council (*Immigration Act, 1976*, sections 59-61). Clearly, this is a lesser degree of independence than that enjoyed by a court. It has obviously been considered appropriate, however, given that an appeal lies from the Board to the Federal Court of Appeal. Similarly, an adjudicator's decision may be appealed to the Board. It is therefore acceptable that, at the stage of the adjudicator's decision, the tribunal be somewhat less independent. The adjudicative system under the *Immigration Act, 1976* provides for an initial decision by a person within the Department who has been trained in the relevant subject areas and an appeal to a more independent tribunal. This combination of expertise and right of appeal was held in *MacKay v. the Queen*, [1980] 2 S.C.R. 370 to fully satisfy the requirements of independent and impartial decision-making (see the reasons of McIntyre J. at pages 404-405). The important requirement is that the adjudicator be free from real or apparent interference in his decision making in each individual case. (*Valente, supra* at page 687.) I am satisfied, on the basis of the evidence filed, that this standard has been met.

The applicant submitted the affidavit of a former adjudicator, one Stuart Scott. While supporting some of the contentions summarized above, he also swore to the following facts, on the basis of his experience:

Ce régime ne permet évidemment pas à ce tribunal d'agir avec le même degré d'indépendance qu'une cour ou même que la Commission d'appel de l'immigration. Je ne crois d'ailleurs pas qu'il le faille. Ayant examiné la loi et la description de tâches remise par le requérant et ayant à l'esprit les fonctions et la place de l'arbitre dans le système de l'immigration, à mon avis, les arbitres devraient se situer, en termes d'indépendance, quelque part entre les autres employés du ministère et les membres de la Commission d'appel de l'immigration. Le gouverneur en conseil nomme les membres de la Commission d'appel pour un mandat fixe dont la durée peut varier; ce mandat peut être renouvelé. Les membres sont nommés à titre inamovible pour un mandat maximal de dix ans. Leur traitement est fixé par le gouverneur en conseil (*Loi sur l'immigration de 1976*, articles 59 à 61). Il s'agit clairement d'un degré d'indépendance moins important que celui que possède une cour. Cependant, on a de toute évidence jugé que ce degré était adéquat puisqu'un appel de la décision de la Commission peut être porté en Cour d'appel fédérale. De même, la décision d'un arbitre peut être portée en appel devant la Commission. Il est donc acceptable, à l'étape où l'arbitre rend sa décision, que le tribunal soit en quelque sorte moins indépendant. Selon le système d'arbitrage établi sous le régime de la *Loi sur l'immigration de 1976*, une première décision prise par une personne du ministère qui a reçu une formation dans des domaines pertinents peut être portée en appel devant un tribunal plus indépendant. Dans l'arrêt *MacKay c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 370, la Cour suprême a décidé que l'expertise et le droit d'appel respectent pleinement les conditions d'un processus décisionnel impartial et indépendant (voir les motifs du juge McIntyre aux pages 404 et 405). La condition importante est que l'arbitre soit à l'abri, dans chaque cas, de toute intervention réelle ou apparente dans le cadre du processus décisionnel. (Voir l'arrêt *Valente*, précité, à la page 687). Compte tenu de la preuve déposée, je suis convaincu que cette norme a été respectée.

Le requérant a présenté l'affidavit d'un ancien arbitre, M. Stuart Scott. Tout en confirmant certaines des prétentions résumées plus haut, celui-ci a également déclaré sous serment l'existence des faits suivants, sur la foi de son expérience:

1. Assignment of adjudicators to cases was normally rationally based. Most areas, including Hamilton (where this case will be heard) only have one adjudicator to hear all cases so no assignment is necessary (paragraph 13).

It follows from that, of course, that the Minister is not in a position to change the adjudicator who will deal with this case, even if he wanted to.

2. He always felt as an adjudicator that the final decision on a case was solely his and that he did not have to take direction on substantive matters of law from his superior officers (paragraph 14).

3. Adjudicators (who need not be legally trained) were provided with training and information on the current state of immigration law by Adjudication Directorate Staff. Opinions were issued to promote consistency in decision-making across Canada which adjudicators were encouraged, but not instructed, to apply (paragraph 15).

4. Legal opinions were not only given by the Commission's Legal Services Branch. There were also lawyers on the staff of the Adjudication Directorate who provided advice to adjudicators (paragraph 16).

5. The monitoring of hearings complained of by the applicant was primarily focused on how the hearings were conducted (paragraph 19).

6. He never felt he had to make a decision consistent with a view taken by supervisory officials. He did experience some pressure to conform to a particular norm of decision making on particular substantive issues (paragraph 20).

I must conclude from this evidence that, had the affiant been assigned this case as an adjudicator, he would have been able to hear it fairly and independently. There is no evidence that other adjudicators would be in a different position. In particular, there is no evidence that a Minister could or would direct or ever has directed an

1. L'affectation des arbitres aux cas était habituellement faite de façon rationnelle. La plupart des secteurs, y compris celui de Hamilton (lieu de l'audition de la présente cause) n'ont qu'un arbitre pour entendre toutes les causes de sorte qu'aucune assignation n'est nécessaire (paragraphe 13).

Il s'ensuit évidemment que le ministre ne peut remplacer l'arbitre qui entendra cette cause même s'il le voulait.

2. À titre d'arbitre, il a toujours eu le sentiment que la décision finale qu'il rendait dans une affaire était sa décision et qu'il n'avait pas à suivre les directives de ses dirigeants sur des questions de droit complexes (paragraphe 14).

3. Les arbitres (qui n'ont pas à recevoir une formation juridique) ont reçu une formation et des renseignements sur l'état actuel du droit en matière d'immigration par le personnel de la Direction de l'arbitrage. Des opinions ont été remises pour favoriser la cohérence dans le processus décisionnel partout au Canada et les arbitres étaient encouragés à les suivre mais non obligés de les appliquer (paragraphe 15).

4. Les opinions juridiques ne provenaient pas seulement de la Direction des services juridiques de la Commission. Des avocats, membres du personnel de la Direction de l'arbitrage, fournissaient également des opinions aux arbitres (paragraphe 16).

5. Les contrôles des audiences dont le requérant se plaint portaient essentiellement sur la façon dont les enquêtes étaient menées (paragraphe 19).

6. Il n'a jamais eu le sentiment qu'il devait rendre une décision compatible avec l'opinion du personnel surveillant. Il a déjà perçu qu'une certaine pression avait été exercée pour qu'il se conforme à une norme particulière du processus décisionnel sur des questions d'importance particulière (paragraphe 20).

Suivant cette preuve, je dois conclure que si le déposant avait été désigné arbitre dans cette affaire, il aurait agi avec équité et indépendance. Aucune preuve n'établit que d'autres arbitres auraient agi différemment. Il n'y a notamment aucune preuve qu'un ministre pourrait obliger, obligerait ou a déjà obligé un arbitre à suivre une

adjudicator to decide in a particular way or that the adjudicator would be expected to follow that direction if it were given.

That conclusion leads me to find that there is a necessary measure of separation between the adjudicators and the Minister and Department in the regime under which they are appointed and carry out their responsibilities. Because of that independence, it follows that the result to be achieved before the adjudicator in Hamilton would not be affected or influenced by the Minister's comments complained of, particularly when they are placed in context and in the light of the Minister's responsibility to take a position before the adjudicator.

### III: Remedies

It was argued that, while the remedies sought here are usually considered discretionary, if I found an error of jurisdiction in either the issuance of the subsection 27(1) report or the subsection 27(3) directive, *certiorari* and prohibition should issue as of right. I am not sure I would accept that argument, even if I had found an error of jurisdiction, which I have not. The prerogative writs remain discretionary remedies and there are several factors which militate against issuing them in this case.

I said several times during the course of argument that the applicant, like any other applicant for admission to Canada, is the one in control of the character of the relationship between himself and the Department. He alone is the one who has all of the information relevant to the possibility of re-establishing himself here in Canada. The decision to withhold it or to make full disclosure, to be forthright and honest or to hold back is one that agonizes every applicant. Indeed, it is not uncommon that people decide to do, to some degree, what the applicant did here. However, I think it unfair to suggest that Canada and the immigration process and the representatives of the respondent Department must then accept full responsibility for the consequences which flow from that decision and that the applicant must accept none of it. That is essentially the thesis which is put forward on his behalf.

décision et à rendre une directive dans un sens particulier ou qu'on s'attendrait à ce qu'il suive cette directive si elle était donnée.

a Cette conclusion m'amène à conclure qu'il y a forcément un degré de séparation entre les arbitres, le ministre et le ministère compte tenu du régime en vertu duquel ils sont nommés et exercent leurs fonctions. En raison de cette indépendance, il s'ensuit que le résultat auquel l'arbitre de Hamilton doit parvenir ne serait pas modifié ou influencé par les propos du ministre dont on se plaint et ce, surtout si ceux-ci sont envisagés dans le contexte et en fonction des responsabilités du ministre qui doit prendre position devant l'arbitre.

### III: Les redressements

d On a soutenu que, bien que les redressements demandés soient habituellement considérés comme étant discrétionnaires, les brefs de *certiorari* et de prohibition devraient être décernés de plein droit si je concluais à une erreur de compétence dans la délivrance du rapport visé au paragraphe 27(1) ou de la directive d'enquête visée au paragraphe 27(3). Je doute que j'accepterais cet argument même si je décidais qu'il y a eu erreur de compétence, ce qui n'est pas le cas. Les brefs de prérogative sont des redressements discrétionnaires et plusieurs facteurs justifient qu'ils ne soient pas décernés en l'espèce.

g J'ai répété souvent au cours des débats que le requérant, au même titre que tout autre requérant qui demande son admission au Canada, est seul maître de la nature de la relation entre lui et le ministère. Il est seul à posséder les renseignements pertinents pouvant lui permettre de se réinstaller au Canada. La décision de les retenir ou de les divulguer complètement, d'être franc et honnête ou muet relève de chaque requérant. Il est d'ailleurs fréquent que des gens décident, dans une certaine mesure, d'agir comme le requérant. Cependant, j'estime qu'il est injuste que le Canada, le processus d'immigration et les représentants du ministère intimé assument alors l'entière responsabilité des conséquences de cette décision et que le requérant n'en supporte aucune. C'est là essentiellement la thèse présentée au nom du requérant.

The applicant had the opportunity to communicate with Canadian immigration officials in Spain. He did so, deciding how much information he would release and how much he would withhold. He had a second opportunity when he came to Canada and he exercised his discretion in the same way. For several months he was in Canada with landed immigrant status. One might have thought that with the intention of establishing himself and his family here for the long term, it would have been appropriate for him to initiate full disclosure, rather than wait for a Department investigation. It probably would have been beneficial to all concerned, but it did not happen.

What did happen, finally, was that he was invited to an interview with Mr. Fiamelli who more than adequately and fairly explained all of the considerations which were in play—all of the legislative provisions and all of the relevant information, including the major concerns in the applicant's case. They were all very legitimate immigration concerns. Mr. Mohammad was given the opportunity to consult counsel, and several conversations took place between his representative and Mr. Fiamelli. The applicant failed to seek access to the Minister as provided in paragraphs 19(1)(c) and (e) partly, I am sure, because he never did disclose the information which might form the basis for such a request. He must accept responsibility for that decision.

The high profile nature of the case does not change these considerations. It is a result of the seriousness of the crime involved, the way the applicant got into Canada and the failure to make full disclosure during any of the available opportunities. It is hardly surprising that the case would hit the headlines and cause a stir in the House of Commons. It is also not surprising that those factors placed pressure on the respondents' representatives to proceed with dispatch to have this case adjudicated. I have said that I find nothing irregular about that situation.

As for the Ministers' comments in the House, while I have said they might have been more temperate, nevertheless I do not conclude that, in their proper context, they had the effect of

Le requérant a eu la possibilité de communiquer avec des agents canadiens de l'immigration en Espagne. Il a communiqué avec eux et décidé quels renseignements il divulguerait et retiendrait. Une deuxième possibilité lui a été offerte lorsqu'il est arrivé au Canada et il a décidé d'agir de la même façon. Le requérant a vécu plusieurs mois au Canada avec le statut d'immigrant ayant obtenu le droit d'établissement. On aurait pu penser qu'ayant l'intention de s'établir ici avec sa famille, le requérant aurait agi convenablement s'il avait entrepris de sa propre initiative de divulguer complètement sa situation plutôt qu'attendre une enquête du ministère. Cela aurait probablement été à l'avantage de toutes les parties, mais ce n'est pas ce qui s'est produit.

Ce qui s'est finalement produit, c'est que M. Fiamelli l'a convoqué à une entrevue et lui a plus que convenablement et équitablement expliqué les enjeux et souligné les dispositions législatives applicables et les renseignements pertinents, y compris les principales préoccupations que soulevait son cas. Il s'agissait de préoccupations tout à fait légitimes en matière d'immigration. M. Mohammad a eu la possibilité de consulter un avocat, lequel a eu plusieurs conversations avec M. Fiamelli. Le requérant n'a pas cherché à présenter son cas au ministre comme le permettent les alinéas 19(1)c) et e) et je suis convaincu que c'est en partie parce qu'il n'a jamais divulgué les renseignements qui peuvent justifier une telle demande. Il doit accepter les conséquences de cette décision.

La très grande publicité de cette affaire ne modifie en rien ces considérations. Elle résulte de la gravité du crime, de la façon dont le requérant est entré au Canada et de son omission de divulguer complètement sa situation lorsque les possibilités lui ont été offertes. Il n'est guère surprenant que l'affaire ait fait les manchettes et suscité un débat à la Chambre des communes. De plus, il n'est pas surprenant que ces facteurs aient eu pour effet d'exercer une pression sur les représentants des intimés pour procéder rapidement à l'arbitrage de cette affaire. J'ai déjà dit que je ne trouve rien d'anormal à cette situation.

En ce qui concerne les propos des ministres en Chambre, bien que j'aie dit qu'ils auraient pu être plus nuancés, néanmoins, je ne conclus pas que,

destroying the objectivity of the adjudication process.

As a result, therefore, the application for *certiorari* and prohibition must be dismissed.

At the close of the hearing, applicant's counsel asked for an order that the adjudication process be suspended until the applicant is given an opportunity to satisfy the Minister as to his rehabilitation and admissibility in the national interest. That was not part of the relief sought initially and it was never argued. I am not even sure I have the jurisdiction to make such an order. However, while I do not propose to entertain representations on this point, I can certainly express the hope that every accommodation be made for the applicant to make an early representation to the Minister. In light of the Immigration Appeal Board's decisions in *Simpson* and *Tsang, supra*, it seems very important that the applicant be given that opportunity.

This application, however, must be dismissed with costs.

pris dans leur contexte, ils ont eu pour effet de miner l'objectivité du processus décisionnel.

En définitive, la demande de brefs de *certiorari* et de prohibition doit donc être rejetée.

À la fin de l'audience, l'avocat du requérant a demandé qu'une ordonnance de suspension du processus décisionnel soit rendue jusqu'à ce que le requérant ait la possibilité d'établir à la satisfaction du ministre qu'il s'est réhabilité et que son admission ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national. Cette demande ne faisait pas partie des redressements demandés à l'origine et n'a jamais été débattue. Je ne suis même pas certain d'avoir la compétence pour rendre une telle ordonnance. Cependant, même si je n'ai pas l'intention d'entendre d'arguments sur cette question, je peux certes souhaiter que les arrangements soient pris pour permettre au requérant de présenter ses arguments au ministre le plus tôt possible. Compte tenu des décisions de la Commission d'appel de l'immigration dans les affaires *Simpson* et *Tsang*, précitées, il semble très important que cette possibilité soit offerte au requérant.

Cette requête doit cependant être rejetée avec dépens.